







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507666>











C29  
-R75

85



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

---

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

---

Tuesday, May 27, 2003 (in camera)  
Wednesday, May 28, 2003 (in camera)  
Tuesday, June 3, 2003  
Wednesday, June 4, 2003

---

Le mardi 27 mai 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 28 mai 2003 (à huis clos)  
Le mardi 3 juin 2003  
Le mercredi 4 juin 2003

---

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Thirteenth, fourteenth, fifteenth  
and sixteenth meetings on:

Code of Conduct

---

Treizième, quatorzième, quinzième  
et seizième réunions concernant:

Le code de déontologie

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- |   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| * Carstairs, P.C.<br>(or Robichaud, P.C.) | * Lynch-Staunton<br>(or Kinsella) |
| Cordy                                     | Murray, P.C.                      |
| Di Nino                                   | Ringuette                         |
| Fraser                                    | Robertson                         |
| Grafstein                                 | Rompkey, P.C.                     |
| Hubley                                    | Smith, P.C.                       |
| Joyal, P.C.                               | Stratton                          |
|   | Wiebe                             |

*\* Ex Officio Members*

*(Quorum 4)*

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cordy was substituted for that of the Honourable Senator Corbin (*June 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Corbin was substituted for that of the Honourable Senator Cook (*May 29, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn, P.C. (*May 28, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cook was substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*May 28, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn, P.C. was substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*May 26, 2003*).

The name of the Honourable Senator Smith, P.C. was substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn (*May 23, 2003*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable Raynell Andreychuk

et

Les honorables sénateurs:

- |   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| * Carstairs, c.p.<br>(ou Robichaud, c.p.) | * Lynch-Staunton<br>(ou Kinsella) |
| Cordy                                     | Murray, c.p.                      |
| Di Nino                                   | Ringuette                         |
| Fraser                                    | Robertson                         |
| Grafstein                                 | Rompkey, c.p.                     |
| Hubley                                    | Smith, c.p.                       |
| Joyal, c.p.                               | Stratton                          |
|   | Wiebe                             |

*\* Membres d'office*

*(Quorum 4)*

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cordy est substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 2 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Corbin est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 29 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn c.p. (*le 28 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 28 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 26 mai 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p. (*le 23 mai 2003*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 27, 2003  
(33)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:36 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Fairbairn, P.C., Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, Wiebe (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson, Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

Pursuant to Rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera for the purposes of consideration of a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain.

The Chair made a brief statement, outlining a proposed work plan for the consideration of Rules of Conduct.

A discussion of the proposed work plan followed.

At 10:32 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 28, 2003  
(34)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:07 p.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cook, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, Wiebe (15).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 27 mai 2003  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 36, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Di Nino, Fairbairn, c.p., Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (11).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présents:* Du Service de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margaret Young.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., relative aux documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos pour l'examen d'une ébauche d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle.

La présidente fait une brève déclaration, exposant le plan de travail proposé pour l'examen des règles de conduite.

Une discussion du plan proposé de travail suit.

À 10 h 32, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 28 mai 2003  
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 12 h 07, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cook, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton et Wiebe (15).



*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson, Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

Pursuant to Rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for the purposes of consideration of a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain.

At 1:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2003  
(35)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:34 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cordy, Di Nino, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Stratton (11).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson, Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margaret Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce.

À 13 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 3 juin 2003  
(35)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cordy, Di Nino, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., et Stratton (11).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margaret Young.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité entame l'examen de la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., au sujet des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997» déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le compte rendu des délibérations du comité.*)

## WITNESS:

*From the Office of the Integrity Commissioner for Ontario:*

The Honourable Coulter Osborne, Integrity Commissioner.

Mr. Osborne made a brief opening statement and answered questions.

At 11:04 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 4, 2003

(36)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:09 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (13).

*Other senator present:* The Honourable Senator Sparrow (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

## WITNESSES:

*From the Senate of Canada:*

Paul Bélisle, Clerk of the Senate;

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Mr. Bélisle made a brief presentation and, with Mr. Audcent, answered questions.

Mr. Audcent made a brief presentation and answered questions.

It was agreed —That, the committee would meet Monday, June 9, to hear testimony from witnesses from the United Kingdom.

## TÉMOIN:

*Du Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario:*

L'honorable Coulter Osborne, commissaire à l'intégrité.

M. Osborne fait un bref exposé, puis répond aux questions.

À 11 h 04, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 4 juin 2003

(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 12 h 09, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p. Milne, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton (13).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Sparrow (1).

*Également présente:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Margaret Young.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi, 4 février 2003, le comité examine la motion présentée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., qui porte sur les documents suivants: «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*L'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

## TÉMOINS:

*Du Sénat du Canada:*

M. Paul Bélisle, greffier du Sénat;

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

M. Bélisle fait une déclaration et, de concert avec M. Audcent, répond aux questions.

M. Audcent fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité se réunisse le lundi 9 juin pour entendre des témoins du Royaume-Uni.



At 1:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

*Blair Armitage*

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence and Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This is a meeting of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. We have before us "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence and Proposals to amend the Rules of the Senate of Canada and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002."

We have before us at very short notice, and we certainly do appreciate his coming, the Honourable Coulter Osborne, who is the Integrity Commissioner of the Province of Ontario. Mr. Osborne, I understand that it has been such short notice that you have not had the opportunity to prepare a presentation. Perhaps you do have some introductory remarks that you would like to make and then we will open it up to the senators to explore some of the problems with you.

**The Honourable Coulter Osborne, Integrity Commissioner of Ontario:** Honourable senators, that is correct. I heard about this attendance very recently and thus I have no paper to present. I am here to speak to the arrangements that are in place in Ontario with respect to the Office of the Integrity Commissioner.

It is an office that all provinces and territories have in various shapes and forms. It has been working within a statutory framework in Ontario since 1994, when an all-party committee made recommendations as to the act that eventually became the Members' Integrity Act, 1994.

That act provides me with jurisdiction to deal with matters of what might generally be described as conflict of interest and also to provide advice to members from time to time about conduct upon which they are thinking of embarking. Every once in a while, we get an inquiry with respect to conduct that has already occurred. I have suggested that there could be something inappropriate about that, assuming the statutory provisions are intended to change or endorse the proposed conduct.

The system in Ontario is not necessarily transferable to here. Members of the legislature are reasonably happy with the manner in which the system works. We try to make it user friendly. We encourage members to make inquiries of our office. They do that

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 3 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 34 pour examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Il s'agit d'une réunion du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Nous étudions la «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.»

Avec très peu de préavis, l'honorable Coulter Osborne, commissaire à l'intégrité de la province de l'Ontario, a accepté de comparaître devant nous, ce dont nous lui savons gré. Monsieur Osborne, je crois comprendre que le préavis a été si court que vous n'avez pas eu l'occasion de préparer un exposé. Peut-être auriez-vous l'obligeance de faire quelques remarques préliminaires, après quoi nous donnerons aux sénateurs l'occasion d'explorer certains problèmes avec vous.

**L'honorable Coulter Osborne, commissaire à l'intégrité de l'Ontario:** Honorables sénateurs, c'est exact. Comme je n'ai été mis au courant de la présente comparution que très récemment, je n'ai pas de document à soumettre. Je suis ici pour parler des dispositions mises en place en Ontario relativement au Bureau du commissaire à l'intégrité.

C'est un bureau qui, dans l'ensemble des provinces et des territoires, se trouve présent sous une forme ou une autre. En Ontario, il fait partie d'un cadre législatif depuis 1994, année au cours de laquelle un comité auquel siégeaient tous les partis a formulé des recommandations pour une loi qui allait devenir la Loi sur l'intégrité des députés de 1994.

La loi en question me confère le pouvoir de traiter de questions qu'on pouvait généralement qualifier de conflit d'intérêts et de fournir à l'occasion des conseils à des députés relativement à une conduite qu'ils envisagent de tenir. De temps à autre, nous faisons enquête sur des événements qui se sont déjà produits. J'ai laissé entendre que cela avait peut-être quelque chose d'inapproprié si on tient pour acquis que les dispositions législatives ont pour but de changer ou d'approuver la conduite proposée.

Le système ontarien n'est pas nécessairement transposable ici. Les députés de l'assemblée législative sont relativement heureux du fonctionnement du système. Nous tentons de le rendre plus convivial. Nous invitons les députés à présenter des demandes de



sometimes with inquiries about situations where they do not want to do certain things. It is easier if I say no, in some situations, than if they say no.

The work comes in a steady flow. I am not sure how many actual conduct/conflict complaints are made each year. I would say there are three or four occasions each year where one member will accuse another, usually a minister, of breaching some provision of the Members' Integrity Act.

How far I take it depends on the circumstances. In cases where the facts are not in dispute, I can deal with it on the paper record.

In cases where the facts are, or might be, in dispute, I examine the relevant witnesses. Those cases are relatively rare.

That is all I have to say by way of introduction. I could tell you what the system costs, if anyone wants to know.

**The Chairman:** You might as well tell us while you are at it.

**Mr. Osborne:** Our office is a fairly lean operation. I am there with two others. We run the Lobbyists Registration Act out of the same premises. There are really two offices. The sign on the door indicates that it is the Lobbyists Registration Act office. You would not know that it was the Integrity Commissioner's office.

There are three salaries, including mine, charged to the Integrity Commission budget. The total operation last year cost about \$665,000. The lobbyist registration part of the office cost \$152,000. All lobbyists in the system register on-line, so there is not much need for labour in that end of the business.

**The Chairman:** What are your total costs for the Integrity Commissioner?

**Mr. Osborne:** It is \$665,000 plus the \$152,000.

**The Chairman:** Do you deal with the civil service in Ontario?

**Mr. Osborne:** No, we do not deal with the civil service. Every once in a while we hear a rumble that they might ask us to deal with the civil service, with public office-holders, but so far we do not.

**Senator Rompkey:** How are you appointed?

**Mr. Osborne:** There is a system in place for interviewing candidates for this office. Eventually, it is done by all-party agreement. Then the legislature itself votes on the appointment. Once the legislature has approved the appointment, the actual mechanics of it are done with an Order in Council.

renseignements à notre bureau. Ils le font parfois à propos de situations dans lesquelles ils ne souhaitent pas faire certaines choses. Parfois, il est plus facile pour eux que ce soit moi, et non eux, qui dise non.

Le volume de travail est constant. J'ignore le nombre réel de plaintes qui sont présentées chaque année pour inconduite ou conflit d'intérêts. Je dirais que, trois ou quatre fois par année, un député en accusera un autre, habituellement un ministre, d'avoir contrevenu à l'une ou l'autre des dispositions de la Loi sur l'intégrité des députés.

La question de savoir jusqu'où je pousse l'enquête dépend des circonstances. Dans des cas où les faits ne sont pas contestés, je me contente d'étudier les documents sur papier.

Lorsque les faits sont contestés ou peuvent l'être, j'interroge les témoins compétents. Ces cas sont relativement rares.

Voilà tout ce que j'avais à dire en guise d'introduction. Si cela vous intéresse, je pourrais aussi vous dire combien coûte le système.

**La présidente:** Pourquoi ne pas nous le dire, pendant que vous y êtes?

**M. Osborne:** Notre bureau n'utilise pas plus de ressources qu'il ne faut. J'y travaille en compagnie de deux autres personnes. Sur place, nous nous chargeons aussi de l'application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. En réalité, il y a deux bureaux. Sur la porte, un écriteau indique qu'il s'agit du bureau de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Vous ne sauriez pas qu'il s'agit du Bureau du commissaire à l'intégrité.

Trois salaires, le mien y compris, sont imputés au budget du Bureau du commissaire à l'intégrité. L'année dernière, les coûts de fonctionnement totaux se sont élevés à environ 665 000 \$. Le volet du bureau portant sur l'enregistrement des lobbyistes compte pour 152 000 \$. Tous les lobbyistes s'enregistrent en ligne: on n'a donc pas besoin de beaucoup de main-d'œuvre pour s'occuper de cette question.

**La présidente:** Quels sont les coûts totaux pour le commissaire à l'intégrité?

**M. Osborne:** Ils s'élèvent à 665 000 \$ plus une somme de 15 200 \$ à laquelle j'ai fait référence.

**La présidente:** Vous occupez-vous aussi de la fonction publique ontarienne?

**M. Osborne:** Non, nous ne nous occupons pas de la fonction publique. De temps à autre, on entend des rumeurs selon lesquelles on nous demandera de nous occuper de la fonction publique, des titulaires d'une charge publique, mais on ne l'a pas fait jusqu'ici.

**Le sénateur Rompkey:** Comment êtes-vous nommé?

**M. Osborne:** On a mis en place un système en vertu duquel on interviewe des candidats au poste. Au bout du compte, tous les partis donnent leur accord. Puis, l'assemblée législative vote sur la nomination. Une fois la nomination approuvée par l'assemblée législative, on arrête les détails proprement dits au moyen d'un décret.

**Senator Rompkey:** There is provision in law for the position; is that right?

**Mr. Osborne:** Yes, it is a statutory position.

**Senator Rompkey:** The legislature approves and then the government approves. Is that the way it works?

**Mr. Osborne:** That is right.

**Senator Rompkey:** You say you have had three or four cases over what period of time?

**Mr. Osborne:** There have been three or four in each year.

**Senator Rompkey:** Can you tell us what has happened to those three or four?

**Mr. Osborne:** Well, it differs. In the last one I dealt with, I found a breach of the Members' Integrity Act in respect of a parliamentary convention. The Members' Integrity Act sets out certain commandments: You cannot do this; you cannot do that. It also provides that acting in a manner that is contrary to parliamentary convention is an offence under the act.

In this particular case that I am thinking about, I found a breach, but I also found that in the circumstances, no penalty was appropriate.

**Senator Rompkey:** How long have you been there?

**Mr. Osborne:** I have been there since September 2001. That is the only breach I have found since that time.

**Senator Rompkey:** Do people come to you often for advice? You said a minute ago that some people found it easier to have you say no than to say it themselves.

**Mr. Osborne:** That is the part of the business that surprised me. They come in every day. I would say that on average, two or three requests come in per day, sometimes more.

**Senator Rompkey:** Would you say more of your time was taken up with counselling than investigating?

**Mr. Osborne:** Oh yes, by far.

**Senator Rompkey:** What would be the percentage?

**Mr. Osborne:** It is 80/20, very roughly. Once there is a formal allegation of conflict, we require through a directive — not under the act itself — that the complainant file an affidavit. We want to make it a little more difficult to make a complaint, to have some rigidity in the system. The complainant files an affidavit saying the following: I am accusing so-and-so of breaching the Members' Integrity Act in a specific way.

**Le sénateur Rompkey:** Le poste est prévu par la loi, n'est-ce pas?

**M. Osborne:** Oui, il s'agit d'un poste prévu par la loi.

**Le sénateur Rompkey:** L'assemblée législative approuve, puis c'est au tour du gouvernement de le faire. Est-ce ainsi que cela se passe?

**M. Osborne:** Exactement.

**Le sénateur Rompkey:** Vous dites qu'on vous a soumis trois ou quatre cas au cours de cette période?

**M. Osborne:** Trois ou quatre par année.

**Le sénateur Rompkey:** Pouvez-vous nous donner une idée de ce qui est arrivé aux trois ou quatre intéressés?

**M. Osborne:** Eh bien, ça dépend. Dans le dernier cas dont je me suis occupé, j'ai constaté une contravention à la Loi sur l'intégrité des députés relativement à une convention parlementaire. La Loi sur l'intégrité des députés comporte certains commandements: Vous ne pouvez pas faire ceci, vous ne pouvez pas faire cela. On y indique aussi que le fait d'agir en contravention avec une convention parlementaire constitue une infraction aux termes de la loi.

Dans le cas auquel je fais référence, j'ai constaté une contravention, mais j'en suis aussi venu à la conclusion que, compte tenu des circonstances, aucune sanction ne s'imposait.

**Le sénateur Rompkey:** Depuis combien de temps êtes-vous en poste?

**M. Osborne:** Depuis septembre 2001. C'est la seule contravention que j'ai constatée depuis.

**Le sénateur Rompkey:** Vient-on souvent vous voir pour prendre conseil? Vous avez dit il y a un instant que certaines personnes jugeaient plus facile d'obtenir que ce soit vous, et non eux, qui disent non.

**M. Osborne:** C'est l'aspect de mon travail qui m'a surpris. On vient me consulter tous les jours. Je dirais que, en moyenne, je reçois deux ou trois demandes par jour, parfois plus.

**Le sénateur Rompkey:** Diriez-vous que vous consacrez plus de temps à la prestation de conseils qu'à la tenue d'enquêtes?

**M. Osborne:** Oui, nettement plus.

**Le sénateur Rompkey:** Quel serait le pourcentage?

**M. Osborne:** Il serait, pour vous donner une estimation très grossière, de 80 pour 20. Une fois une allégation de conflit d'intérêts officiellement déposée, nous obligeons le plaignant, en vertu d'une directive — et non de la loi elle-même —, à présenter une déclaration sous serment. Nous tenons à ce qu'il soit un peu plus difficile de porter plainte, à ce que le système soit un tant soit peu rigide. Le plaignant présente une déclaration sous serment dans laquelle il affirme: «J'accuse un tel d'avoir contrevenu à la Loi sur l'intégrité des députés de telle ou telle façon.»



Then we give the target of the complaint 10 days to respond and another 10 days for a reply. Then I have to figure out how to deal with the particular complaint, depending on the circumstances that give rise to it.

**Senator Rompkey:** Madam Chair, I know a lot of people have a lot of questions. I wanted to ask about spousal disclosure in particular. Is spousal disclosure required?

**Mr. Osborne:** Yes, it is.

**Senator Rompkey:** What is required to be disclosed?

**Mr. Osborne:** The disclosure statement is actually the member's disclosure statement; it is not the spouse's statement. The member has to disclose his or her spouse's balance sheet — assets, liabilities and income. The public disclosure part of that is minimal. It does not disclose the sources of income or the amounts.

**Senator Rompkey:** What does it disclose?

**Mr. Osborne:** It discloses bank accounts, shareholdings, that sort of thing, what they are, and mortgage if there is one.

**Senator Rompkey:** That is what is available to the public?

**Mr. Osborne:** Yes. It is not particularly intrusive.

**Senator Rompkey:** Can you give me the rationale behind that, the arguments pro and con? Why was it decided to include spousal disclosure?

**Mr. Osborne:** I cannot tell you precisely why because the decision was made before my time. From what I have read of the discussions in the all-party committee that came up with the bill, I think the idea was to make the members' financial circumstances completely transparent. It was thought, I believe, that leaving spouses out of the picture would cloud that goal.

We have had very little resistance to it. Members come in every year and discuss their financial circumstances. That is usually in October. I do not know whether it will be this year or not, because there could be an election. Apart from that, they file their statements typically by October 1.

By statute, I have to interview all of them. There are 103 interviews conducted. We try to do them in October and November. Some members bring their spouses to the meetings, and in some cases that is fortunate, because members often do not know everything about their financial circumstances.

**Senator Rompkey:** You mean the wife still pays all the bills?

**Mr. Osborne:** Exactly.

**Senator Rompkey:** He just takes the cheque and puts it in the bank. That sounds familiar.

**The Chairman:** As a point of clarification, your code is also in statute?

Puis, nous avons pour objectif de répondre à la plainte dans un délai de dix jours et nous prévoyons dix jours de plus pour une réplique. Ensuite, je dois trouver le moyen de régler la plainte concernée, selon les circonstances initiales.

**Le sénateur Rompkey:** Madame la présidente, je sais que de nombreuses personnes ont un grand nombre de questions à poser. Je voulais aborder la question de la divulgation des intérêts des conjoints en particulier. La divulgation des intérêts des conjoints est-elle obligatoire?

**M. Osborne:** Oui.

**Le sénateur Rompkey:** Que faut-il déclarer?

**M. Osborne:** La divulgation est en réalité celle du député; ce n'est pas celle du conjoint. Le député doit divulguer son bilan ou celui de son conjoint — les actifs, les passifs et le revenu. Le volet public de la divulgation est minimal. On ne révèle ni les sources de revenu ni les montants.

**Le sénateur Rompkey:** Que divulgue-t-on?

**M. Osborne:** On divulgue les comptes de banque, les portefeuilles d'actions, ce genre de choses, en quoi ils consistent et, le cas échéant, les hypothèques.

**Le sénateur Rompkey:** C'est tout ce à quoi le public a accès?

**M. Osborne:** Oui. La politique n'est pas particulièrement indiscrete.

**Le sénateur Rompkey:** Pouvez-vous présenter la justification, les arguments pour et contre? Pourquoi a-t-on décidé d'inclure la divulgation des intérêts des conjoints?

**M. Osborne:** Je ne peux pas vous le dire avec précision parce que la décision a été prise avant mon entrée en fonction. D'après les comptes rendus des discussions du comité multipartite d'où est issu le projet de loi, l'idée était, je crois, de faire en sorte que la situation financière du député soit parfaitement transparente. On a jugé, je crois, que le fait de laisser le conjoint dans l'ombre aurait pour effet de brouiller le portrait.

La mesure a fait l'objet de très peu de résistance. Chaque année, des députés viennent discuter de leur situation financière. Habituellement, on le fait en octobre. J'ignore si on le fera cette année parce qu'il pourrait y avoir une élection. Sinon, les députés déposent leur déclaration en général le 1<sup>er</sup> octobre.

En vertu de la loi, je dois les interviewer tous. Je mène 103 interviews. Nous tentons de les réaliser en octobre et en novembre. Certains députés sont accompagnés par leur conjoint à cette occasion. Dans certains cas, c'est une bonne idée parce que les députés n'ont souvent aucune idée de leur situation financière.

**Le sénateur Rompkey:** Vous voulez dire que c'est la femme qui paie les factures?

**M. Osborne:** Exactement.

**Le sénateur Rompkey:** Le député touche son chèque et le dépose à la banque. Ça me dit quelque chose.

**La présidente:** À titre d'éclaircissement, votre code est également inscrit dans la loi?

**Mr. Osborne:** Yes, it is entirely a statutory picture.

**Senator Di Nino:** This is one of those issues that create interest among all of us because it affects all of us; it affects the people we deal with and our families. There are a myriad of questions that one would like to ask.

One of the things I am grappling with is how one defines "association," "family members," "relatives" and so forth. Have you had any experience in that area that could shed some light on this? A brother is not a wife; a sister is not considered a spouse. How is an action that would benefit members of the family, an associate or a partner or so forth, covered in the code?

**Mr. Osborne:** The family unit that is covered by the disclosure provisions of the act is reasonably easily calibrated. It includes dependent children.

**Senator Di Nino:** That is for disclosure purposes.

**Mr. Osborne:** It includes spouses, and that is defined, for purposes of the Members' Integrity Act, in the same way as it is defined in Ontario's Family Law Act. It requires cohabitation for a period of three years.

**Senator Di Nino:** That is for disclosure purposes. I am talking about for conflict purposes.

**Mr. Osborne:** For conflict purposes, there is no distinction drawn between members of the family and anybody else who might benefit from a members' conduct or a decision that a member might make. Just as an example, section 2 of the act says that a member of the assembly shall not make a decision or participate in making a decision in the execution of his or her office if the member knows or reasonably should know that in the making of the decision, there is an opportunity to further the member's private interest or improperly to further another person's private interest. That takes into the picture the brother-in-law or the next-door neighbour.

**Senator Di Nino:** How does that work with the member's responsibility to constituents? There is a corporation that sells widgets, he opens doors to allow the corporation in his constituency to sell its widgets to the legislature and the corporation gives a donation to his campaign or sends its people to put up signs and so forth. Has any issue of that nature been discussed or dealt with in the time that you have been there?

**Mr. Osborne:** The answer is yes. Before I give you some details of that, section 5 of the act does not prohibit activities in which members of the assembly normally engage on behalf of constituents in accordance with Ontario parliamentary convention. It was not intended to create a barrier between the member and the member's constituents.

To get to the more difficult part of your question, I have a complaint now that is a matter of public record, although I will not name names. One of the opposition parties has complained

**M. Osborne:** Oui, tout est prévu par la loi.

**Le sénateur Di Nino:** C'est l'une des questions qui suscite de l'intérêt parmi nous parce que nous sommes tous touchés; la question concerne les gens avec qui nous faisons affaires et notre famille. Il y a une multitude de questions que nous aimerions poser.

L'une des questions que je me pose concerne la définition d'«association», «membres de la famille», «parents» et ainsi de suite. Avez-vous une expérience de ces questions susceptibles de jeter un certain éclairage à ce propos? Un frère n'est pas une femme; une sœur n'est pas considérée comme un conjoint. Comment le code s'appliquerait-il à une action susceptible de profiter à un membre de la famille, à un associé, à un partenaire ou je ne sais trop quoi?

**M. Osborne:** L'unité familiale visée par les dispositions touchant la divulgation contenues dans la loi est relativement facile à circonscrire. Elle comprend les enfants à charge.

**Le sénateur Di Nino:** Pour les fins de la divulgation.

**M. Osborne:** L'unité familiale comprend le conjoint, et la définition qui figure dans la Loi sur l'intégrité des députés est celle de la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario. Il faut qu'il y ait eu cohabitation pendant une période de trois ans.

**Le sénateur Di Nino:** Oui, pour les fins de la divulgation. Je veux parler des conflits d'intérêts.

**M. Osborne:** Pour les fins des conflits d'intérêts, on n'établit aucune distinction entre les membres de la famille et quiconque ayant pu bénéficier de la conduite du député ou d'une décision prise par un député. À titre d'exemple, l'article 2 de la loi porte que le député ne doit pas prendre une décision ni participer à celle-ci dans l'exercice de sa charge s'il sait ou devrait raisonnablement savoir, en prenant cette décision, qu'existe la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne. La disposition s'applique donc au beau-frère tout autant qu'au voisin d'à côté.

**Le sénateur Di Nino:** Comment concilie-t-on ces exigences avec la responsabilité du député vis-à-vis de ses commettants? Imaginons qu'il y a, dans la circonscription du député, une société qui fabrique des machins. Le député ouvre des portes à la société en question pour qu'elle puisse vendre ses machins à l'assemblée législative, et la société verse des fonds à sa campagne ou dépêche des personnes pour accrocher ses pancartes et ainsi de suite. Depuis que vous êtes en poste, a-t-on débattu des questions de cette nature ou y a-t-on été confronté?

**M. Osborne:** La réponse est oui. De façon assez détaillée, je peux vous dire que, à l'article 5, on dit que la loi n'interdit pas les activités qu'exercent normalement les députés pour le compte des électeurs conformément aux conventions parlementaires ontariennes. La loi n'avait pas pour but d'ériger des barrières entre le député et ses commettants.

Pour en venir au volet difficile de votre question, j'étudie présentement une plainte qui a été rendue publique, même si je n'ai pas l'intention de mentionner de noms. Un des partis



about the use of public-private partnerships, private sector partnerships, in the construction of two hospitals, one of which is here. Part two of the complaint is that a number of construction companies that would be bidding or maybe have bid — I am not sure, as I just got this — on these construction projects made campaign donations. There is sort of the *quid pro quo* argument. That is the first one I received in that regard.

I might say that yesterday, I wrote the leader of the party in question and told him that this issue of public-private sector partnerships for major construction projects is a public policy issue. It has nothing to do with the Member's Integrity Act, so that part of the complaint, at least for now, is gone.

**Senator Di Nino:** In your opinion, could there be a need for us to address that, in that we have seen, practically since politics has been with us, a number of accusations directed at members of Parliament, certainly also members of legislatures, that, "You are helping your friend because he gave you a large donation." Is there any way that we could, in your experience, try to cover that?

**Mr. Osborne:** I do not know. It deserves some thought. It has come up in British Columbia a few times. It came up a year or so ago, involving the Minister of Health. She was exonerated as part of the commissioner's ruling on the subject. Ted Hughes, who was then the commissioner in British Columbia, dealt with the *quid pro quo* argument, campaign donations, some action on the part of the member, the cabinet minister, that was viewed as a response to the campaign contribution.

There are constant rumblings of this in Ontario, because not only do you have the election coming up, but there was also a leadership race in which a number of campaign contributions were made. I have not heard anything official about that, but I have heard a lot of unofficial things.

It is unhealthy, I think, absent some legislation — I know it is on the front burner here — that controls campaign contributions. If you are going to have campaign contributions, it should be done in a way that is sufficiently open so that a cabinet minister, for example, is not subject to being ambushed down the road if that construction company or corporation, whatever it is, happens to benefit from some piece of legislation. How you do it, I do not know, short of wholesale reform in the one area.

**The Chairman:** Following up on that, you mentioned defining an action that properly furthers a constituent's interests. How do you define "properly" versus "improperly"? How could you possibly define that kind of action? Would it not be better to set out clearly which relationships are prohibited or covered?

d'opposition s'est plaint du recours à des partenariats publics-privés, à des partenariats avec le secteur privé, pour la construction de deux hôpitaux, dont un ici. La deuxième partie de la plainte porte sur le fait qu'un certain nombre de compagnies de construction qui pourraient soumissionner ou ont peut-être soumissionné — je n'ai pas tous les détails, je viens d'être saisi de la plainte — pour ces projets de construction ont fait des dons dans le cadre de campagnes. On a donc affaire à une sorte d'argument portant sur le versement d'une contrepartie. C'est la première plainte de cette nature dont je suis saisi.

Hier, j'ai écrit au chef du parti en question pour l'informer du fait que les partenariats entre les secteurs public et privé dans le cadre d'importants projets de construction relèvent de la politique gouvernementale. Cela n'a rien à voir avec la Loi sur l'intégrité des députés. J'ai donc disposé au moins de cet élément de la plainte.

**Le sénateur Di Nino:** À votre avis, faut-il s'attaquer à ce problème puisque nous avons été témoins, depuis que la politique existe, ou presque, d'un certain nombre d'accusations portées contre des députés fédéraux et, à coup sûr, provinciaux disant: «Vous venez en aide à votre ami parce qu'il vous a fait un don considérable.» Y a-t-il, à votre connaissance, une façon de tenter de viser ce genre de situation?

**M. Osborne:** Je ne sais pas. Cela mérite réflexion. Le problème s'est posé en Colombie-Britannique à quelques reprises. Il s'est posé il y a environ un an, à propos de la ministre de la Santé. Dans la décision qu'il a rendue à ce sujet, le commissaire l'a exonerée. Ted Hughes, qui était le commissaire de la Colombie-Britannique, s'est intéressé à l'argument du versement de contrepartie, ou des dons de campagne, d'actions prises par la députée, la ministre du Cabinet, à la suite, a-t-on pensé, d'une contribution à une campagne.

En Ontario, on entend des rumeurs constantes à ce sujet, non seulement parce qu'une élection est imminente, mais aussi parce qu'on assiste à une course au leadership au cours de laquelle un certain nombre de contributions ont été faites. Je n'ai encore rien entendu d'officiel à ce sujet, mais j'ai entendu de nombreux propos officieux.

L'absence de dispositions législatives — je sais que la question fait ici la manchette — qui régissent les contributions des campagnes m'apparaît malsaine. D'éventuelles contributions à une campagne devraient être versées de façon suffisamment ouverte pour que le ministre du Cabinet, par exemple, ne soit pas pris au piège au cas où plus tard, telle société ou entreprise de construction, peu importe, se trouve avantagée par telle ou telle disposition législative. Quant à savoir comment procéder, je n'en ai aucune idée, à moins de procéder à une réforme en profondeur dans ce domaine particulier.

**La présidente:** Dans le même ordre d'idées, vous avez parlé d'activités qu'exercent «normalement» les députés pour le compte des électeurs. Comment les définissez-vous «normalement» par rapport à «anormalement»? Comment peut-on définir ce genre de mesures? Ne devrait-il pas mieux énoncer clairement quel type de relations sont prohibées ou visées?

**Mr. Osborne:** I do not think so, because the spectrum of relationships is enormous. I can give you one example. The then-minister of finance in Ontario was accused of being in breach of that section. As you know, politicians seem to like photo opportunities.

**Some Hon. Senators:** Oh, oh.

**Mr. Osborne:** Shocking, but true. A few years ago, the government was handing out \$100 cheques to families with children. Sears decided, I think with the encouragement of the minister, that if a person having one of these cheques came to that store, they would get a voucher for \$115 worth of merchandise. This was at Christmas time. The idea was that announcement would be made from the back of a Sears truck in front of the Sears store with the minister and the vice-president of Sears present. That happened. The next thing you heard was a complaint that the minister was improperly furthering the corporate interests of Sears, as opposed to The Bay or you name it. Fortunately, before he embarked on this cameo venture, he had made the other retailers aware of it and encouraged them to jump on the bandwagon, so there was nothing improper about it. I dealt in that decision with what is meant by "improperly." I think if you get too detailed about it, if the rules are too detailed, you cannot cover the great variety of circumstances that will undoubtedly come up. I think that is why it is dealt with in the way it is.

**The Chairman:** Thank you. I apologize for interrupting.

**Senator Di Nino:** Through your personal experience and in your dialogue with colleagues across the country, have you discovered any pearls of wisdom that you could leave with us about any pitfalls that we should try to avoid, areas where we could improve the legislation or holes that we should try to plug?

**Mr. Osborne:** The public has to have confidence in the process. Reasonably well-informed members of the public have to recognize that the ethics commissioner, by whatever name, is an officer of the Senate or an officer of Parliament, as the case may be, and not beholden to any particular party. The appointment process is important and that is where the problems have arisen.

**Senator Di Nino:** The independence and integrity of the individual —

**Mr. Osborne:** He or she has to be independent and be seen as independent, otherwise the public just does not have confidence in rulings that are made. We have seen some of that here, unfortunately. That is the most significant part. You have to be careful about who is selected to fill this office, or these offices, as the case may be. The system should be user friendly and you want those who are affected by the code or the legislation to feel comfortable with it. It should not be an adversarial relationship. Therefore, you want someone who is respected by members and who will recognize that people in public life encounter problems that have been dealt with on a reasonable and not a rigid basis. Politics being what it is, you will have politically motivated

**M. Osborne:** Je ne pense pas parce que le spectre des relations est énorme. Laissez-moi vous donner un exemple. Le ministre des Finances de l'Ontario de l'époque a été accusé d'avoir contrevenu à cette disposition. Comme vous le savez, les politiciens aiment les séances de photo.

**Des voix:** Oh, oh.

**M. Osborne:** C'est choquant, d'accord, mais c'est la vérité. Il y a quelques années, le gouvernement versait des chèques de 100 \$ aux familles avec enfants. Avec l'aval du ministre, je pense, la société Sears a décidé de remettre un bon d'achat de 115 \$ aux personnes ayant reçu ce chèque qui se rendaient dans ses magasins. C'était à l'époque de Noël. On entendait en faire l'annonce dans la boîte d'un camion Sears devant un magasin Sears avec le ministre et le vice-président de Sears. C'est ce qu'on a fait. Tout de suite après, certains se sont plaints du fait que le ministre encourageait anormalement les intérêts commerciaux de Sears par rapport à ceux de La Baie ou d'un autre établissement. Heureusement, avant son apparition éclair, le ministre a informé d'autres détaillants du projet et les a encouragés à prendre le train en marche: il n'y avait donc rien d'anormal. Dans cette décision, je me suis arrêté à ce que signifie le mot «anormalement». Si on va trop dans les détails, si les règles sont trop détaillées, on ne peut prévoir la vaste diversité de circonstances qui ne manqueront pas de se présenter. Je pense que c'est pour cette raison que je me suis intéressé à la question de cette façon.

**La présidente:** Je vous remercie. Pardonnez-moi mon interruption.

**Le sénateur Di Nino:** À la lumière de votre expérience personnelle et du dialogue que vous avez avec des collègues de partout au pays, avez-vous des perles de sagesse dont vous pourriez nous faire part concernant les écueils que nous devrions tenter d'éviter, les domaines où nous pourrions améliorer les dispositions législatives ou des brèches que nous devrions tenter de colmater?

**M. Osborne:** La procédure doit inspirer confiance au public. Des citoyens raisonnablement bien informés doivent savoir que le commissaire à l'éthique, peu importe comment on l'appelle, est un haut fonctionnaire du Sénat ou du Parlement, selon le cas, sans allégeance à un parti donné. Le processus de nomination est important, et c'est là que les problèmes se sont posés.

**Le sénateur Di Nino:** L'indépendance et l'intégrité de l'intéressé!

**M. Osborne:** La candidate ou le candidat doit être indépendant et considéré comme tel, sinon les citoyens ne prêteront nulle foi aux décisions rendues. Malheureusement, nous en avons été témoins ici. Voilà l'élément le plus important. Il faut choisir avec soin la personne choisie pour exercer cette fonction ou ces fonctions, selon le cas. Le système devrait être convivial, et on devrait veiller à ce que les personnes touchées par le code ou les dispositions législatives se sentent à l'aise. Il ne devrait pas y avoir de confrontations. Par conséquent, il faut quelqu'un que les députés respectent et qui comprend que les personnes qui choisissent la vie publique rencontrent les problèmes qu'il faut régler de façon raisonnable, et non rigide. La politique étant ce



complaints; there is no question about that. It is important that the person in that position have some practical instincts about what is right and what is wrong and about what is possible and what is not possible.

**Senator Stratton:** On the issue of public confidence, you had stated that in Ontario it is by all-party agreement — in essence, all parties within the legislature have agreed to the appointment of that individual.

**Mr. Osborne:** That is how it works and that is how I came to be there, but I should make a small mea culpa. It is not quite how I got there, but I was contacted about the job when I was still on the Ontario Court of Appeal. I was thinking about retiring so I expressed some interest in it, but I did not feel it appropriate to line up for a series of job interviews. The government and the opposition said that that was fine, but the NDP did not agree. They did not voice any opposition to me, but they thought that the interview system should have been followed. Hence, they voted in the legislature on it and here I am.

**Senator Stratton:** What does the statute say? Does it require an all-party agreement, or does it simply require a majority of the members to agree to the appointment?

**Mr. Osborne:** It is not in the statute actually; it is part of the rules.

**Senator Stratton:** It is part of the rules. What does it say in the rules? We want to be clear about this. Does it require an all-party agreement or is it simply a majority agreement?

**Mr. Osborne:** It is done by agreement of a majority in the legislature.

**Senator Stratton:** Therefore, it does not require an all-party agreement.

**Mr. Osborne:** No, although as a matter of practice, they try to achieve agreement.

**Senator Stratton:** As a matter of practice, do you think that it would be important to have all-party agreement, where possible, for the sake of public confidence?

**Mr. Osborne:** Yes, certainly.

**Senator Stratton:** Thank you. Has reform of electoral financing been looked at by the government or by the parties in Ontario, to your knowledge? Is there anything serious?

**Mr. Osborne:** As far as I know, there is not. There is a small black hole between our office and that area of business. As far as I know, nothing serious has been undertaken.

**Senator Stratton:** I have one final question about complaints. You stated that during the time that you have been there, there has been only one case for which one minor charge was laid out of all the cases that you have heard. That would amount to one charge out of the twelve or so cases that you have heard.

qu'elle est, on recevra des plaintes déposées pour des motifs politiques; cela ne fait aucun doute. Il importe que le titulaire du poste ait un instinct et un sens pratique qui lui permettent de démêler ce qui est bien de ce qui est mal, ce qui est possible de ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur Stratton:** En ce qui concerne la confiance du public, vous avez dit que, en Ontario, il s'agit d'une entente multipartite — essentiellement, tous les partis de l'assemblée législative ont convenu de la nomination de l'intéressé.

**M. Osborne:** C'est comme ça que les choses se passent et c'est comme ça que j'ai accédé à mon poste, mais je devrais faire un léger mea culpa. Ce n'est pas tout à fait comment je suis arrivé au poste que j'occupe aujourd'hui, mais on a communiqué avec moi à l'époque où je faisais toujours partie de la Cour d'appel de l'Ontario. Comme je songeais à la retraite, j'ai manifesté de l'intérêt pour le poste, mais je ne croyais pas opportun de me prêter à une série d'entrevues d'emploi. Le gouvernement et l'opposition ont donné leur accord, mais pas le NPD. Il ne s'est pas opposé à moi, mais il s'est dit d'avis qu'on aurait dû suivre la procédure d'entrevue. Il a donc voté à l'assemblée législative, et me voilà.

**Le sénateur Stratton:** Que dit la loi? Exige-t-on l'accord de tous les partis, ou est-il suffisant qu'une majorité de députés consente à la nomination?

**M. Osborne:** En fait, cela ne fait pas partie des lois; c'est dans les règlements.

**Le sénateur Stratton:** Cela fait partie des règlements. Que dit-on dans les règlements? Nous tenons à l'établir clairement. Exige-t-on le consentement de tous les partis ou simplement celui de la majorité?

**M. Osborne:** Il suffit de l'accord d'une majorité à l'assemblée législative.

**Le sénateur Stratton:** Par conséquent, l'accord de tous les partis n'est pas nécessaire.

**M. Osborne:** Non, même si, en pratique, on tente d'arriver à un consensus.

**Le sénateur Stratton:** Du point de vue pratique, pensez-vous qu'il serait important d'obtenir, dans la mesure du possible, l'accord de tous les partis dans l'intérêt de la confiance du public?

**M. Osborne:** Oui, certainement.

**Le sénateur Stratton:** Je vous remercie. À votre connaissance, le gouvernement ou les partis ontariens ont-ils envisagé une réforme du financement électoral? Y a-t-il des propositions sérieuses en ce sens?

**M. Osborne:** À ma connaissance, non. Il y a un petit trou noir entre notre bureau et cette question. À ce que je sache, rien de sérieux n'a été entrepris.

**Le sénateur Stratton:** J'ai une dernière question concernant les plaintes. Depuis votre entrée en fonction, nous avez-vous dit, vous n'avez constaté qu'une contravention mineure parmi l'ensemble des affaires que vous avez traitées, c'est-à-dire une pour 12 ou environ.

**Mr. Osborne:** Yes.

**Senator Stratton:** During your tenure, was there no penalty for frivolous complaints? I am curious about that. We automatically think that the world is political and that people will use this as a political football. How do you prevent frivolous complaints?

**Mr. Osborne:** I have a list of amendments to the act that the legislature might consider and that is one of them. There is no deterrent to a frivolous complaint. However, there is a provision in the act that says that if I determine that there is manifestly no merit in the complaint, then I am able to dismiss it without "calling upon the respondent," to put it in the jargon of the courts. There is no financial penalty for making frivolous complaints, although it is important to recall that in Ontario, unlike some provinces, members of the public cannot make complaints.

There is a filtering device such that the complaint has to come from another member of the legislature. As I said earlier, we require the complaint to be in affidavit form, which is a minor control device. It has been made clear in a number of rulings. It took a while, but it is now clear that newspaper accounts of any description do not constitute evidence to support a complaint. There was a barrage of complaints some years ago in which the evidence was an article from the *Ottawa Citizen*, or whatever. That is, the evidentiary requirements also put a healthy break in the system.

**Senator Stratton:** Will you actually propose an amendment to control that?

**Mr. Osborne:** It is on a list, and there are a number of small elements in the act. One, for example, is the restriction on members' charitable activities. That has been changed in rulings. The government did agree with me that that ought to be changed. However, nothing has happened. It went to first reading and stopped — nothing has happened since. There are also a few housekeeping items, and I just wanted to draw that issue to the attention of the government. I have to deal with those matters through the Speaker. One of the disadvantages of being independent is that you do not have a minister to deal with this kind of issue.

**Senator Stratton:** Would you be willing to share those recommendations for amendments?

**Mr. Osborne:** Yes, certainly.

**Senator Cordy:** Thank you, Mr. Osborne. Your comments are most helpful. How do you discourage frivolous complaints? Is it possible to make a rule that would discourage that, or is it part of the game?

**Mr. Osborne:** You could add rules that would give the commissioner authority to deal with frivolous and vexatious complaints, just as courts are entitled to dismiss actions that are found to be frivolous and vexatious.

**M. Osborne:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Sous votre gouverne, aucune sanction pour plainte frivole n'a donc été portée? Je suis curieux. Automatiquement, nous pensons que le monde est politique et que des gens l'utiliseront pour des matchs de football politiques. Comment vous y prenez-vous pour empêcher les plaintes frivoles?

**M. Osborne:** J'ai soumis une liste d'amendements de la loi à l'assemblée législative, et celle-ci en fait partie. Rien ne décourage le dépôt de plaintes frivoles. Cependant, la loi contient une disposition selon laquelle je suis habilité, lorsque la plainte est manifestement sans fondement, à la rejeter «sans convocation de l'intimé», pour reprendre le jargon des tribunaux. Aucune sanction financière n'est prévue en cas de plainte frivole, même s'il importe de se rappeler qu'en Ontario, au contraire de la situation observée dans certaines provinces, les citoyens ne peuvent pas porter de plaintes.

Il existe un dispositif de filtrage en vertu duquel la plainte doit être portée par un autre député. Comme je l'ai indiqué plus tôt, nous exigeons que la plainte fasse l'objet d'une déclaration sous serment, ce qui constitue un mécanisme de contrôle mineur. Un certain nombre de décisions l'ont établi clairement. Il a fallu un peu de temps, mais il apparaît maintenant que les articles de journaux de quelque facture que ce soit ne constituent pas une preuve pouvant être citée à l'appui d'une plainte. Il y a un certain nombre d'années, on a essuyé un barrage de plaintes fondées sur un article de l'*Ottawa Citizen*, ou je ne sais trop plus quel quotidien. En ce sens, les exigences relatives à la preuve ont en quelque sorte doté le système d'un frein salutaire.

**Le sénateur Stratton:** Allez-vous effectivement proposer un amendement pour réguler cette pratique?

**M. Osborne:** L'amendement fait partie d'une liste, et on trouve dans la loi un certain nombre de petits éléments. L'un par exemple limite les activités de bienfaisance des députés. Dans les décisions, on a apporté des changements. Le gouvernement a convenu avec moi que la disposition devait être modifiée. Cependant, rien n'a été fait. On s'est rendu en première lecture, puis tout s'est arrêté — depuis, c'est le calme plat. Il y a aussi quelques éléments de régie interne, et je souhaitais simplement porter cette question à l'attention du gouvernement. Je dois aborder ces questions par l'entremise du président de l'assemblée. L'un des inconvénients qu'il y a à être indépendant, c'est qu'on ne peut compter sur un ministre pour s'occuper de ce genre de questions.

**Le sénateur Stratton:** Seriez-vous disposé à nous faire part des amendements que vous recommandez?

**M. Osborne:** Oui, certainement.

**Le sénateur Cordy:** Merci, monsieur Osborne. Vos commentaires sont des plus utiles. Comment vous y prenez-vous pour décourager le dépôt de plaintes frivoles? Est-il possible d'adopter une règle qui décourage le dépôt de telles plaintes, ou cela fait-il partie des règles du jeu?

**M. Osborne:** On pourrait ajouter des règlements donnant au commissaire le pouvoir de faire face aux plaintes frivoles et vexatoires, un peu comme les tribunaux sont autorisés à rejeter les actions en justice jugées frivoles et vexatoires.



To a degree, you have to have confidence that parliamentarians will not make an undue number of frivolous complaints. Inevitably, some complaints will be politically motivated, but that does not necessarily mean they are frivolous. As I say, you might consider a monetary penalty for a complaint that is determined to be egregiously frivolous or some such adverb that you can think of.

**Senator Cordy:** Getting back to what Senator Rompkey touched on, could you be more specific on what exactly the public sees after a member of the legislature makes financial disclosure to you?

**Mr. Osborne:** When members come in, we get financial statements that include their own financial circumstances, the spouse's circumstances and the children's, if there are any. At the time of the meeting, if the financial set-up is relatively simple, we pre-prepare the public disclosure statements, show it to the members and ask whether it is right and satisfactory to them. Almost invariably, the answer is "yes," or there is a missing asset or they say they do not own something any more. We change it, fax the new public disclosure statement and ask whether that is okay, and if not, to let us know. Then the public disclosure statements are put on the Web site. The public disclosure statement, section 21, if you want to look at our act in summary form, is as follows:

(2) The public disclosure statement shall,

(a) state the source and nature, but not the value, of the income, assets and liabilities referred to in section 20(2)...

That is the private disclosure statement.

(b) list the names and addresses of all the persons who have an interest in those assets and liabilities;

It brings in disclosure about brothers-in-law who are partners and that sort of thing.

(c) identify any contracts with the Government of Ontario referred to in the private disclosure statement...

(d) list the names of any affiliated companies in the private disclosure statement...

Then it sets out any gifts.

**Senator Cordy:** For example, if you had two houses, does it give their value?

**Mr. Osborne:** No.

**Senator Cordy:** Does it list the real estate?

**Mr. Osborne:** One matrimonial home, one cottage.

**Senator Cordy:** If it were stocks, would it list them?

**Mr. Osborne:** It would not list the value.

**Senator Cordy:** Would it list the companies?

Jusqu'à un certain point, on doit compter sur les parlementaires pour ne pas présenter un nombre indu de plaintes frivoles. Inévitablement, certaines seront motivées par des intérêts politiques, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont frivoles. Comme je l'ai indiqué, vous pourriez envisager une sanction monétaire au cas où une plainte serait jugée exagérément frivole, à moins que vous ne préféreriez un autre adverbe.

**Le sénateur Cordy:** Pour revenir à la question abordée par le sénateur Rompkey, pourriez-vous nous dire de façon plus précise ce à quoi le public a accès une fois qu'un député vous a présenté sa déclaration financière?

**M. Osborne:** Au moment de l'arrivée des députés, nous recevons une déclaration financière comprenant la situation financière de l'intéressé, celle de son conjoint et de ses enfants, le cas échéant. Au moment de la réunion, nous préparons d'avance les déclarations publiques, à supposer que la situation financière soit simple, puis nous la montrons au député et nous lui demandons s'il la juge exacte et satisfaisante. Presque toujours, la réponse est «oui», à moins qu'un actif manque ou que l'intéressé ne se soit dessaisi d'un intérêt entre-temps. Nous modifions la déclaration, nous envoyons la nouvelle version à l'intéressé par télécopieur pour lui demander si elle est correcte. Le cas échéant, il doit nous en informer. L'article 21, «État de divulgation publique», si vous voulez consulter votre sommaire de la loi, se lit comme suit:

(2) L'état de divulgation publique:

a) précise la source et la nature, mais non la valeur, du revenu et des éléments d'actif et de passif visés au paragraphe 20(2)...

C'est l'état de divulgation restreinte.

b) donne les nom et adresse de toutes les personnes qui ont un intérêt dans ces éléments d'actif et de passif;

Ici, il est question de l'identification des beaux-frères qui sont associés et ainsi de suite.

c) énumère tous les contrats conclus avec le gouvernement de l'Ontario qui figurent dans l'état de divulgation restreinte...

d) donne la dénomination sociale des compagnies membres d'un même groupe qui figurent dans l'état de divulgation restreinte...

Puis, il est question des dons.

**Le sénateur Cordy:** Si, par exemple, l'intéressé a deux maisons, en précisant la valeur?

**M. Osborne:** Non.

**Le sénateur Cordy:** Y énumère-t-on les biens immobiliers?

**M. Osborne:** Une résidence principale, un chalet.

**Le sénateur Cordy:** S'il y a des actions, en dresse-t-on la liste?

**M. Osborne:** On n'en préciserait pas la valeur.

**Le sénateur Cordy:** Énumérerait-on les sociétés?

**Mr. Osborne:** No.

**Senator Cordy:** It is pretty vague.

**Mr. Osborne:** It is pretty uninformative.

**Senator Cordy:** You said that if people file a complaint, they must file an affidavit. Is the entire affidavit given to the respondents, or to the “targets” — the term you used? Do they get a copy of the entire affidavit filed?

**Mr. Osborne:** Yes, the process is the complainants send us the material, which includes the affidavit and typically some exhibits to the affidavit, and are required to also file that material with the Speaker, so that the allegation becomes a matter of public record. I then get it and immediately send everything to the respondent.

**Senator Cordy:** The person is aware of exactly who made the complaint?

**Mr. Osborne:** Yes. One of the problems we have is I not infrequently find that the media seem to know about the complaint before I do, but I guess that is life.

**The Chairman:** I would point out that the comparison of all the provincial codes is in the draft code that was circulated just last week — I got mine on Monday — at the back of the appendix, and also in the black binder that we all got when we began our study. We all have the comparison. I have an example here of George Smitherman’s public disclosure, and things are listed under Income, Assets, Gifts and Personal Benefits, Liabilities, Offers and Directorships.

**Mr. Osborne:** It is the liabilities I worry about. Not many will be embarrassed by their assets. It is the liabilities.

**Senator Cordy:** You said it is only members who are able to file complaints, which does, in fact, somewhat discourage frivolous complaints. Should the public have some way of being able to make a complaint?

**Mr. Osborne:** I think they do. We periodically get an inquiry from the public about what some member has done, and we always tell people that we cannot receive complaints directly from the public, but the way to go about it is to speak to a member, and if no “wrong” party is involved in their area of residence or business, whatever, we tell them where the closest member of the opposing party is, and typically, nothing happens. It just does not. We do not cut people off. We tell them how to go about making their complaint if they wish to pursue it.

**Senator Hubley:** We have a code of conduct for parliamentarians that covers both members of Parliament and the Senate. The Prime Minister has a further code for his ministers of the Crown. Are both private members and ministers of the Crown covered under the same act, or are there additional codes for ministers of the Crown?

**M. Osborne:** Non.

**Le sénateur Cordy:** C’est plutôt vague.

**M. Osborne:** C’est plutôt dépourvu d’informations.

**Le sénateur Cordy:** Vous avez dit que les personnes qui portent plainte doivent présenter une déclaration sous serment. Remet-on la déclaration tout entière aux répondants ou aux «cibles» — pour reprendre votre terme? Reçoivent-ils une copie de la déclaration sous serment qui a été faite?

**M. Osborne:** Oui, selon la procédure, les plaignants nous feront parvenir les documents, y compris la déclaration sous serment et, habituellement, certaines pièces d’appoint, et ils doivent aussi soumettre les documents au président de l’assemblée, de façon que l’allégation devienne un document public. Je la reçois ensuite et la transmet immédiatement à l’intimé.

**Le sénateur Cordy:** L’intimé sait exactement qui est l’auteur de la plainte?

**M. Osborne:** Oui. L’un des problèmes que nous avons, c’est qu’il n’est pas rare que les médias soient mis au courant de la plainte avant moi, mais, que voulez-vous, c’est la vie.

**La présidente:** Je tiens à préciser que la comparaison entre tous les codes provinciaux se trouve dans le code provisoire qu’on a fait circuler cette semaine et — j’ai reçu le mien lundi — après l’annexe, et également dans la reliure noire que nous avons tous reçue au moment du début de notre étude. Nous avons tous la comparaison. J’ai ici un exemple de l’état de divulgation publique de George Smitherman, et on y trouve des éléments sous les rubriques «Revenus», «Actifs», «Dons et avantages personnels», «Passifs», «Offre» et «Postes d’administrateur».

**M. Osborne:** Ce sont les passifs qui m’inquiètent. Rares sont ceux que leurs actifs mettront dans l’embarras. Tout est dans les passifs.

**Le sénateur Cordy:** Vous avez dit que seuls les députés sont habilités à déposer des plaintes, ce qui, dans les faits, décourage un tant soit peu le dépôt de plaintes frivoles. Les citoyens devraient-ils être habilités à déposer des plaintes?

**M. Osborne:** Je pense qu’ils peuvent le faire. Périodiquement, nous recevons une demande de renseignements de la part du public concernant ce qu’un député a fait, et nous répondons toujours que nous ne sommes pas habilités à recevoir des plaintes émanant directement du public, mais que leur façon de faire dans un tel cas est de s’adresser directement à un député. Si aucun des députés du «mauvais» parti ne siège dans leur lieu de résidence ou d’affaires, je ne sais trop, nous leur indiquons où se trouve le député de l’opposition le plus proche et, habituellement, les choses en restent là. C’est comme ça. Nous ne coupons l’herbe sous le pied de personne. Nous disons aux plaignants comment aller de l’avant s’ils le souhaitent.

**Le sénateur Hubley:** Nous avons un code de conduite à l’intention des parlementaires qui s’adresse à la fois aux députés et au Sénat. Le premier ministre a un code de plus qui s’applique aux ministres de la Couronne. Les députés et les ministres de la Couronne sont-ils visés par la même loi, ou y a-t-il des codes additionnels pour les ministres de la Couronne?



**Mr. Osborne:** In Ontario, it is all within the Members' Integrity Act. There are separate parts of the act that deal with ministers of the Crown. When Bob Rae was premier, in addition to the statutory provisions, he further issued a directive that dealt with the conduct of members of his cabinet. It caused trouble because no one knew what was okay and what was not okay, and that approach has since been abandoned.

**Senator Hubley:** How would it work if a charge is laid and you decide it contravenes the Criminal Code? How does a serious charge move from your department to become a public charge?

**Mr. Osborne:** There are provisions in the act that deal with that in the following way: If a criminal charge is laid, then my investigation stops. It is, in effect, stayed, and I have never encountered what would happen down the road.

If I determine that there are reasonable and probable grounds to conclude that this activity could be criminal in nature, I am required to stop my investigation and refer it to the appropriate authorities.

**Senator Hubley:** Has this ever happened?

**Mr. Osborne:** Not that I am aware of. Certainly it has not happened since I have been there.

**Senator Hubley:** I will ask you for a comment. The Senate code of conduct will, by necessity, reflect our mandate. Our mandate is to assist and advise the government on any public policy issue or decision. We are dealing with a different group with a different mandate.

Could you advise us of the things of which we should be aware in setting up our code to reflect the fact that we do not have a constituency as such? While we represent all Canadians, our mandate is to advise. Do you see the fact that we do not deal directly with the public or groups of people as problematic in developing our code?

**Mr. Osborne:** That should be taken into account. It militates in favour of having a separate code or different legislation apply to the Senate and the House.

It seems to me that first a decision has to be made about whether you will take the code fork in the road or the legislation fork in the road. There are some advantages to each, although I do not know whether it would make much difference to the public as long as the code was available and not a secret document. Clearly, the code or legislation should be tailored to fit the purpose and to fit the body that the code or legislation purports to regulate.

**M. Osborne:** En Ontario, tout est dans la Loi sur l'intégrité des députés. Des sections particulières de la Loi concernent les ministres de la Couronne. À l'époque où Bob Rae était premier ministre, outre les dispositions législatives, il a émis une directive portant sur la conduite des membres de son Cabinet. Cette situation a causé des remous parce que personne ne savait ce qui était acceptable et ce qui ne l'était pas; depuis, on a renoncé à cette approche.

**Le sénateur Hubley:** Que se passerait-il si une accusation était portée et que vous en veniez à la conclusion que l'acte incriminé contrevient au Code criminel? Jusqu'à quel point une accusation doit-elle être grave avant qu'elle passe de votre service au domaine public?

**M. Osborne:** Il y a dans la loi une disposition qui porte ce qui suit: Dès qu'une accusation est portée au pénal, mon enquête arrête. Elle est, dans les faits, suspendue, mais je n'ai jamais été confronté à ce qui se passerait par la suite.

Si j'en viens à la conclusion qu'il y a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une activité puisse être de nature criminelle, je suis tenu de mettre un terme à mon enquête et de m'en remettre aux autorités compétentes.

**Le sénateur Hubley:** Cela s'est-il déjà produit?

**M. Osborne:** Non, pas à ma connaissance. Depuis mon entrée en fonction, en tout cas, ça ne s'est jamais produit.

**Le sénateur Hubley:** Je vais vous inviter à faire un commentaire. Le Code de déontologie des sénateurs sera nécessairement le reflet de notre mandat. Ce dernier consiste à aider le gouvernement et à le conseiller relativement à toute question ou toute décision concernant la politique gouvernementale. Nous avons affaire à un groupe différent ayant un mandat différent.

Quels sont les éléments que nous devrions prendre en considération au moment où nous élaborons notre code, étant donné que nous n'avons pas de circonscription à proprement parler? Nous représentons l'ensemble des Canadiens, mais notre mandat est de fournir des conseils. Croyez-vous que le fait que nous n'avons directement affaire ni au public ni à des groupes de personnes soit problématique au moment où nous élaborons notre code?

**M. Osborne:** Il faudrait en tenir compte. Cette situation milite en faveur de l'adoption d'un code distinct ou de dispositions législatives différentes pour le Sénat et la Chambre des communes.

La première décision, me semble-t-il, est de savoir si vous allez vous engager sur la voie d'un code ou de dispositions législatives. Les deux possibilités ont des avantages, même si je me demande quelle différence cela ferait pour le public, tant et aussi longtemps que le code est accessible et qu'il ne constitue pas un document secret. De toute évidence, il faudrait adapter le code ou les dispositions législatives aux circonstances, compte tenu de l'entité que le code ou les dispositions législatives visent à réglementer.

**Senator Joyal:** I am concerned at this point with the legal structure of your act, which I find very judicialized. At the same time, it leaves some grey areas of discretion. I refer in particular to section 34 of the act. It says:

Where the Commissioner conducts an inquiry under subsection 31 (1) or (2) and finds that a member has contravened any of the sections...or has contravened Ontario parliamentary convention...

I am puzzled by what "Ontario parliamentary convention" means. In other words, not only do you have the specific mandate to apply the various sections of the act, but also you have the responsibility to make sure that no Ontario parliamentary convention is contravened. What does the act mean by "parliamentary convention?"

**Mr. Osborne:** That is a good question. That has come up in recent matters with which I have dealt. What does "parliamentary convention" mean?

It is there to expand the scope of the act so that it will not only involve use of insider information, improperly preferring the member's interests or the interests of another. It covers matters where the member is found to have acted in a manner inconsistent with the manner in which parliamentarians normally act.

I use a combined definition out of *Black's Law Dictionary* in dealing with it. It is intended to cover improper conduct that might not technically fall within the specific sections of the act that set out what members can and cannot do.

**Senator Joyal:** It did puzzle me, because as you know, a convention, by definition, is not enforceable in court. That might be legitimate to govern behaviour, but is not enforceable in court. The Supreme Court has ruled on this, especially in the patriation case, which was the famous case about what was the binding nature of a convention.

It puzzles me that this is a very open element of the act. On the other hand, the penalties under the act are very important.

The first penalty is a reprimand. The second is that a member's right to sit and vote in the assembly be suspended for a specified period or until the condition imposed by the commission is fulfilled, which is serious, because people are barred from exercising their right and duty to vote, or the member's seat be declared vacant. Therefore, there is a very serious penalty list for a breach under either some sections of the act or a parliamentary convention.

I can understand the philosophy of the act, which is embodied in the preamble. The ethical standards are not mentioned anywhere, except in specific provisions. It gives you a very important power to recommend ultimately that a seat be declared vacant, which as you know is linked to what we regard under the electoral act as being a very serious breach. In the Senate, it is

**Le sénateur Joyal:** À ce stade-ci, je m'inquiète de la structure juridique de votre loi, que je trouve très judiciaire. En même temps, on y trouve des zones grises ouvertes aux pouvoirs discrétionnaires des intéressés. Je fais particulièrement référence à l'article 34 de la loi. On y lit:

Si le commissaire fait une enquête en vertu du paragraphe 31(1) ou (2) et constate que le député a contrevenu à l'un ou l'autre des articles ou qu'il a contrevenu aux conventions parlementaires ontariennes.

Le sens de l'expression «conventions parlementaires ontariennes» me laisse perplexe. En d'autres termes, vous avez non seulement le mandat de faire respecter les diverses dispositions de la loi, mais aussi la responsabilité de veiller à ce qu'aucune convention parlementaire ontarienne ne soit violée. Qu'entend-on par «conventions parlementaires» dans la loi?

**M. Osborne:** C'est une bonne question. Elle a été soulevée au cours d'affaires récentes dont je me suis occupé. Que veut dire «conventions parlementaires»?

L'expression vise à élargir la portée de la loi, de façon qu'elle ne concerne pas que les délits d'initié ou le fait de préférer d'une façon inadéquate les intérêts du député ou ceux d'une autre partie. La loi s'applique aux cas où le député a une conduite non conforme à ce qu'on attend normalement d'un parlementaire.

J'ai utilisé une définition combinée tirée du *Black's Law Dictionary* pour faire face au problème. L'expression s'applique à des conduites inadéquates qui, techniquement, ne sont pas visées par les dispositions précises de la loi où on précise ce que les députés peuvent et ne peuvent pas faire.

**Le sénateur Joyal:** L'expression m'a plongé dans la perplexité puisque, comme vous le savez, une convention, par définition, n'est pas exécutoire devant un tribunal. Il est peut-être légitime de régir le comportement, mais ce n'est pas exécutoire en droit. La Cour suprême a statué à ce sujet, en particulier, dans l'affaire du rapatriement de la Constitution, célèbre cas concernant la nature contraignante d'une convention.

Cette situation me laisse perplexe dans la mesure où il s'agit d'un élément de la loi qui demeure très ouvert. Par ailleurs, les sanctions prévues par la loi sont très lourdes.

La première pénalité est une réprimande. La deuxième est une suspension du droit du député de siéger et de voter à l'assemblée pendant une période déterminée ou jusqu'à ce qu'une condition imposée par le commissaire soit remplie, ce qui est sérieux puisqu'on interdit à des personnes d'exercer leur droit et leur obligation de voter, ou encore le siège du député est déclaré vacant. Par conséquent, on a affaire à une liste de pénalités très sévères en cas de contravention à l'une des dispositions de la loi ou d'une convention parlementaire.

Je comprends la philosophie de la loi, qu'on présente dans le préambule. Nulle part on ne fait mention des normes éthiques, sinon dans les dispositions précises. Vous exercez donc un pouvoir très important, soit celui de recommander, en dernière analyse, qu'un siège soit déclaré vacant, ce qui, au regard de la loi électorale, est associé à une très grave contravention. Au Sénat,



equal to the penalty for being guilty of an infamous crime. There are two very serious Criminal Code links to what the person has been doing.

I am trying to understand the gradation in terms of the penalty and the outcome that the system wants to achieve. Does the system want to put in such a deterrent, with the ultimate penalties, that all members will feel compelled to comply as much as they can? That would seem to be the case with parliamentary convention.

Parliamentary convention is not codified. It is not part of the ethical standards that could be stated in the preamble. It remains a discretionary field of adjudication on your part.

**Mr. Osborne:** There is some parallel between parliamentary convention and the common law. It is an evolving thing. What is acceptable or unacceptable behaviour by a parliamentarian will change over time. The norms are not constant.

The other aspect that should be noted is that there is a parallel with the notwithstanding clause in the Charter. If I recommend a penalty be imposed, let us say loss of seat, which I have never even come close to considering, the assembly has the last word on this. Subsection 34(3) states that:

If the Commissioner recommends that a penalty be imposed, the Assembly may approve the recommendation and order that the penalty be imposed, or reject the recommendation, in which case no penalty shall be imposed.

**The Chairman:** However, they cannot modify it.

**Mr. Osborne:** No, they cannot fool around with it. At that stage there is a finding of guilt, so to speak, to put it in judicial terms, but no penalty is imposed because the legislature saw fit not to agree with my ruling.

**Senator Joyal:** I know that it is difficult to pronounce on this, but why, in your opinion, is there no financial penalty?

**Mr. Osborne:** I do not know why there is none. I do not know the thinking on that.

**Senator Joyal:** The Parliament of Canada Act has financial —

**Mr. Osborne:** I realize that. I became aware of that in reading some material yesterday when I heard that I was coming here today.

I cannot answer the question. They obviously would have thought of it in dealing with this then-proposed legislation. Why they chose to reject it, I just do not know.

**Senator Joyal:** The other element that surprises me, and that is peculiar to the Ontario system, is the involvement of the Speaker, which, as far as I can understand it, is not exactly the same in the government proposals. The Speaker of the Ontario Assembly has

c'est l'équivalent de la pénalité imposée à des personnes reconnues coupables d'un acte criminel infâme. On trouve deux liens très graves avec le Code criminel concernant ce que la personne a fait.

Je cherche à comprendre la gradation des pénalités et ce que le système cherche à accomplir. Veut-il, en imposant de telles pénalités, avoir un effet dissuasif tel que tous les députés se sentiront obligés de se conformer aux dispositions autant qu'ils le peuvent? On pourrait le penser relativement à la convention parlementaire.

Cette dernière n'est pas codifiée. Elle ne fait pas partie des normes éthiques pouvant être énoncées dans le préambule. La décision relève de vos pouvoirs discrétionnaires.

**M. Osborne:** Il existe un certain parallèle entre la convention parlementaire et la common law. Il s'agit d'une situation en évolution. Ce qui constitue un comportement acceptable ou inacceptable de la part d'un parlementaire évoluera au fil du temps. Les normes ne sont pas constantes.

L'autre aspect qu'il convient de noter, c'est qu'il existe un parallèle avec la clause nonobstant de la Charte. Si je recommande l'imposition d'une pénalité, disons la perte du siège du député, ce que je n'ai jamais envisagé, même de loin, c'est l'Assemblée qui a le dernier mot. En effet, le paragraphe 34(3) porte ce qui suit:

Si le commissaire recommande qu'une pénalité soit imposée, l'Assemblée peut soit accepter cette recommandation et ordonner l'imposition de la pénalité, soit rejeter cette recommandation, auquel cas aucune pénalité n'est imposée.

**La présidente:** Cependant, elle ne peut pas la modifier.

**M. Osborne:** Non, elle ne peut pas la triturer. À ce stade, il y a un verdict de culpabilité, pour reprendre une expression judiciaire, mais aucune pénalité n'est imposée parce que l'assemblée législative n'a pas jugé bon d'agréer ma décision.

**Le sénateur Joyal:** Je sais qu'il est difficile de se prononcer sur ce point, mais pourquoi, à votre avis, n'a-t-on pas prévu de sanctions financières?

**M. Osborne:** Je ne sais pas. Je ne suis pas du tout au courant de cette question.

**Le sénateur Joyal:** La Loi sur le Parlement du Canada comporte des ...

**M. Osborne:** J'en suis conscient. J'en ai fait le constat à la lecture de certains documents que j'ai parcourus hier après avoir appris que j'allais être ici aujourd'hui.

Je ne peux pas répondre à votre question. De toute évidence, on y a pensé à l'époque de l'élaboration du projet de loi. Quant à savoir pourquoi on a rejeté cette idée, je n'en ai aucune idée.

**Le sénateur Joyal:** L'autre élément qui me surprend et est propre au système ontarien, c'est l'intervention du Président de l'assemblée, ce qui, si je comprends bien, ne correspond pas exactement aux propositions du gouvernement. Le Président de

a role to play because when there is a complaint, the Speaker has to receive a copy of it. Subsection 30(3) indicates that:

The member making the request shall promptly give a copy of it to the Speaker, who shall cause the request to be laid before the Assembly if it is in session or, if not, within 10 days of the beginning of the next session.

When you make a report, you give it to the Speaker. Why the intervention of the Speaker in the Ontario model?

**Mr. Osborne:** I think they were searching for neutral ground. They had to store these documents somewhere and they did not want to designate a particular ministry or any office of the legislature. I think, by default, they ended up choosing to file documents and that sort of thing with the Speaker.

The same thing applies to the disclosure statements. They are filed with the Speaker so that members of the public can see them, either on-line or, if they choose to look at the hard copy, through the Speaker's office. However, the Speaker's involvement is more symbolic than real. These documents do go through the Speaker. When the seven officers of the legislature, the Environmental Commissioner, the Ombudsman and so on, and I, get together for lunch, which we do two or three times a year, the Speaker usually attends. There is a personal contact. However, the Speaker is not involved in the process in any substantive way.

**Senator Joyal:** Is it like giving to the Speaker, according to your perception or interpretation, the status of the Clerk of the House?

**Mr. Osborne:** That is right. It has the benefit that the Speaker is generally perceived to be independent of government.

**Senator Joyal:** He is elected, in your case, by the members in Ontario.

**Mr. Osborne:** Yes.

**Senator Joyal:** The other point is about the confidentiality relationship between a member and your office. Are any communications between you and the members protected under solicitor-client privilege?

**Mr. Osborne:** No, it is not a solicitor and client privilege, but there is protection from the Freedom of Information Act. There is a specific provision in the act that exempts us from the freedom of information, protection of privacy legislation. Some things are not protected. For example, if we write to a minister, what he sends us is protected, but what we send him is not. There would not be a solicitor and client privilege attached to it.

**Senator Joyal:** As I understand it, if in the course of your investigation there is a charge laid against a member, the documentation that you have on that member could be made available in criminal court?

l'Assemblée législative de l'Ontario a un rôle à jouer dans la mesure où il reçoit une copie d'une éventuelle plainte. En effet, le paragraphe 30(3) se lit comme suit:

Le député qui présente la demande en remet promptement une copie au président, qui fait déposer la demande devant l'Assemblée. Si celle-ci ne siège pas, le président la fait déposer dans les 10 jours qui suivent le début de la session suivante.

Les rapports que vous présentez, vous les remettez au président. Pourquoi cette intervention du Président dans le modèle ontarien?

**M. Osborne:** Je pense qu'on était à la recherche d'une sorte de terrain neutre. Il fallait déposer les documents quelque part, et on ne voulait pas désigner un ministère ou un bureau de l'assemblée particulier à cette fin. Je pense que, par défaut, on a choisi de déposer les documents et autres éléments du genre devant le Président.

Le même raisonnement s'applique aux états de divulgation. On les dépose auprès du Président de façon que les citoyens puissent y accéder, en ligne ou, s'ils préfèrent consulter une copie sur support papier, au bureau du Président. Cependant, la participation du Président est plus symbolique que réelle. Ces documents passent par le Président. Lorsque les sept hauts fonctionnaires de l'assemblée législative, le commissaire à l'environnement, l'ombudsman, et cetera, et moi nous réunissons pour dîner, comme nous le faisons deux ou trois fois par année, le Président est habituellement présent. Il s'agit d'un contact personnel. Cependant, la participation du Président au processus n'est pas substantielle.

**Le sénateur Joyal:** Selon votre perception ou votre interprétation, c'est un peu comme si on conférait au Président le statut de greffier de la Chambre?

**M. Osborne:** Exactement. L'avantage, c'est que le Président est habituellement considéré comme indépendant du gouvernement.

**Le sénateur Joyal:** Il est élu, en ce qui vous concerne, par les députés provinciaux de l'Ontario.

**M. Osborne:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** L'autre point que je veux soulever concerne la relation de confidentialité entre un député et votre bureau. Les communications entre les députés et vous sont-elles protégées par le secret professionnel?

**M. Osborne:** Non, il n'y a pas de secret professionnel, mais il y a la protection offerte par la Loi sur l'accès à l'information. On trouve dans cette loi une disposition particulière qui nous exempte des lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Certains éléments ne sont pas protégés. Si, par exemple, nous écrivons à un ministre, la réponse qu'il nous ferait parvenir est protégée, mais pas ce que nous lui envoyons. Le secret professionnel ne s'applique pas dans ce cas.

**Le sénateur Joyal:** Si je comprends bien, les documents dont vous disposez au sujet d'un député pourraient, dans l'hypothèse où une accusation serait portée contre un membre pendant votre enquête, être utilisés dans le tribunal pénal?



**Mr. Osborne:** I hoped you would ask an easier question. I do not know. I would think it would be subject to subpoena. We have never come close to it.

**Senator Joyal:** I am trying to get some interpretation of the public disclosure and the exception that is mentioned in the act. If I went to see you and I disclosed everything in the course of my duty as a parliamentarian, and there is a criminal charge against me, all my consultations with you, if I read the act correctly, could be the object of a subpoena.

**Mr. Osborne:** It could be. It would have to be relevant to the criminal charge in question. They could not just subpoena everything. However, if the member had spoken to me about something that turned out to be criminal in nature, I suppose it would be subject to a subpoena. Looking at matters from the civil side, members come in every once in a while and disclose that they are being sued in connection with some partnership arrangement that existed in the past. We have never done anything about that, except to note it.

That can involve what is referred to in the act as a “material change in circumstances.” Members are supposed to disclose if their financial circumstances change during the course of the year.

**Senator Joyal:** The last point, Madam Chair, is subsection 34(4), the power of the assembly, which is a very important element. I will read the section quickly:

Despite section 46 of the *Legislative Assembly Act*, the Assembly does not have power to inquire further into the contravention, to impose a penalty if the Commissioner recommended that none be imposed, or to impose a penalty other than the one recommended.

In other words, the member is protected by your recommendation. Once you have investigated and made your recommendation, the assembly cannot inquire further into the allegation.

**Mr. Osborne:** That is a counterbalance to subsection 3 that I mentioned before. The other aspect is, opinions are sought from my office daily, and if the member seeks an opinion and gets one, it provides a qualified defence under the act if the member acts in accordance with the opinion. It does not mean there is no breach of the act. However, it means, in effect, that no penalty can be imposed.

**Senator Joyal:** It seems similar to the House of Lords code, which reads that a member who acts on the advice of the registrar — which is the person having a similar or comparable position to yours — in determining what is a relevant interest satisfies fully the requirement of the code of conduct. In other words, if a person goes to you and exposes his or her assets in accordance with the act and you give an opinion, then that person has satisfied or complied with the requirement of the act; this is the end of it?

**M. Osborne:** J'aurais souhaité que vous me posiez une question plus facile. Je ne sais pas. Je pense que de tels documents pourraient faire l'objet d'un subpoena. Nous ne nous sommes jamais ne serait-ce que rapprochés d'une telle hypothèse.

**Le sénateur Joyal:** Je cherche à me faire une idée de la divulgation publique et de l'exception mentionnée dans la loi. Si j'avais à vous rencontrer et que je vous divulguais tout pour m'acquitter de mon obligation parlementaire et qu'une accusation au pénal était portée contre moi, toutes mes consultations avec vous, si je comprends bien la loi, pourraient faire l'objet d'un subpoena.

**M. Osborne:** C'est possible. Il faudrait que les documents soient pertinents à l'accusation en question. On ne pourrait pas demander à tout voir par subpoena. Si, en revanche, le député avait évoqué en ma présence quelque chose qui s'avérerait de nature pénale, je suppose que cela pourrait faire l'objet d'un subpoena. Lorsqu'on examine ces questions du point de vue civil, il arrive que des députés viennent me voir pour me dire qu'ils font l'objet de poursuites relativement à un partenariat préexistant. Nous n'avons jamais rien fait à ce sujet, sinon en prendre bonne note.

C'est ce qu'on entend dans la loi par «changement important» de situation. Les députés sont censés faire état des changements importants de leur situation qui surviennent en cours d'année.

**Le sénateur Joyal:** Le dernier point que je veux soulever, madame la présidente, concerne le paragraphe 34(4), soit le «Pouvoir de l'Assemblée», qui est très important. Je vais en faire rapidement lecture:

Malgré l'article 46 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, l'Assemblée n'a pas le pouvoir d'enquêter plus avant sur la contravention, d'imposer une pénalité si le commissaire recommande que n'en soit imposée aucune, ni d'imposer une pénalité autre que celle qui est recommandée.

En d'autres termes, votre recommandation protège le député. Une fois que vous avez fait enquête et formulé votre recommandation, l'enquête ne peut pas pousser plus loin l'étude de l'allégation.

**M. Osborne:** Il s'agit d'un contrepoids à l'article 3 dont j'ai fait mention auparavant. L'autre aspect est le suivant. Des députés s'adressent à mon bureau tous les jours pour prendre conseil. Si le député demande un conseil et en obtient un, il bénéficie d'une défense restreinte aux termes de la loi, pour peu qu'il ait respecté l'opinion fournie. Il ne s'ensuit pas qu'il n'y a pas eu contravention à la loi. Cependant, cela signifie que, dans les faits, aucune pénalité ne peut être imposée.

**Le sénateur Joyal:** C'est un peu comme le code de la Chambre des lords, où on lit qu'un député qui agit selon le conseil du registraire — la personne qui occupe un poste analogue ou comparable au vôtre — le moment de déterminer ce qui constitue un intérêt pertinent satisfait pleinement aux exigences du code de déontologie. Si, en d'autres termes, une personne s'adresse à vous et vous expose ses actifs conformément à la loi et que vous formulez une opinion, la personne en question a satisfait ou s'est conformée aux exigences de la loi, un point c'est tout?

**Mr. Osborne:** That is the end of it from the standpoint of what you read. It is not quite the end of it in Ontario. The member could still be found to have breached the act. I could, in effect, find myself wrong. However, no penalty can be imposed. It is a qualified defence. What you read amounted to a total defence, I think. The contact of ministers, for example, with our office is usually first by telephone and by a staff member. We always request, unless there are very serious exigent circumstances, that the question be put in writing, because the answer is in writing, and we try to work to a one-day turnaround period. If they do not do that, it is sometimes difficult to match the question and the answer.

The act specifically provides that the answer — the opinion — is not a defence if the full facts were not disclosed. That is why I have difficulty from time to time, particularly with some ministers who inquire about something: “Is it okay?” Then you find out that the question really relates to something the minister has already done. You get the sense that the word is out that this subject is going to come up in Question Period, and they will be waving the letter around. This was supposed to influence conduct, not launder conduct.

**Senator Stratton:** Can we quote you on that?

**Mr. Osborne:** No.

**Senator Joyal:** Do you keep a day-to-day file? In other words, if a member phones your office, do you have an entry that Mr. X or Mrs. X phoned you at 10:30 to inquire about this?

**Mr. Osborne:** Yes, and the subsequent fax or e-mail that follows will be in the file. Some of the members’ files are very thick. Some members use our office a great deal. They want to make sure that what they are doing is right, and that is all to the good.

**Senator Joyal:** And once a person’s term is over, the files are destroyed?

**Mr. Osborne:** Yes, there is a provision in the act that says that files will not be destroyed, I believe, for 10 years. There is document retention for a substantial period of time.

**The Chairman:** What would be the reasoning behind that?

**Mr. Osborne:** I suppose, in political life, old sins can be resurrected. I do not know how they came up with the specific number. Is it 10?

**Senator Joyal:** Yes, subsection 22(1) states that:

The Commissioner shall destroy any record in his or her possession that relates to a member or former member of the Assembly, or a person who belongs to his or her household during the 12-month period that follows the tenth anniversary of the creation of the record.

**Mr. Osborne:** Yes, that is what I thought.

**M. Osborne:** Cela s’arrête là du point de vue de ce que vous avez lu. Mais pas tout à fait en Ontario. On peut malgré tout en venir à la conclusion que le député a contrevenu à la loi. Au fait, je pourrais moi-même constater que j’étais dans l’erreur. Cependant, aucune pénalité ne peut être imposée. Il s’agit d’une défense restreinte. Ce que vous avez lu équivalait, me semble-t-il, à une défense absolue. À titre d’exemple, le premier contact des ministres avec notre bureau se fait habituellement par téléphone et par l’entremise d’un membre du personnel. À moins de très graves circonstances, nous exigeons toujours que la question soit couchée par écrit puisque la réponse l’est, et nous tentons de traiter la demande en une journée. S’ils ne le font pas, il est parfois difficile d’apparier la question et la réponse.

La loi porte expressément que la réponse — l’opinion — ne constitue pas une défense lorsque tous les faits n’ont pas été divulgués. Voilà pourquoi j’éprouve à l’occasion des difficultés, particulièrement lorsque les ministres s’adressent à moi pour savoir si telle ou telle chose est acceptable. On se rend compte par la suite que la question porte en réalité sur une chose que le ministre en question a déjà faite. On a l’impression que, selon la rumeur, le sujet risque d’être abordé pendant la période de questions, et l’intéressé veut pouvoir brandir la lettre. La loi a pour but d’influencer la conduite, mais pas de la blanchir.

**Le sénateur Stratton:** On peut vous citer à ce propos?

**M. Osborne:** Non.

**Le sénateur Joyal:** Tenez-vous un registre quotidien? Si, en d’autres termes, un député téléphone à votre bureau, trouvera-t-on une entrée indiquant que M. Untel ou Mme Unetelle vous a téléphoné à 10 h 30 pour s’enquérir de ceci ou de cela?

**M. Osborne:** Oui, et la télécopie ou le message électronique subséquent sera consigné dans le dossier. Les dossiers de certains députés sont très épais. Certains des députés recourent abondamment à notre bureau. Ils tiennent à s’assurer que ce qu’ils font est juste et que tout est conforme.

**Le sénateur Joyal:** Une fois le mandat de l’intéressé terminé, les dossiers sont détruits?

**M. Osborne:** Oui, et il y a une disposition de la loi qui dit que les dossiers ne seront pas détruits avant l’expiration d’un délai de 10 ans, si je ne m’abuse. On conserve les documents pendant une période relativement longue.

**La présidente:** Pour quelle raison agit-on de la sorte?

**M. Osborne:** Dans la vie politique, il arrive, je suppose, qu’on ressuscite de vieux péchés. Je ne sais pas pourquoi on a abouti à ce chiffre en particulier. Est-ce bien 10 ans?

**Le sénateur Joyal:** Oui, on lit au paragraphe 22(1):

Le commissaire détruit tout dossier qui est en sa possession et qui concerne un député, un ancien député ou une personne qui fait partie du ménage de celui-ci, au cours de la période de 12 mois qui suit le dixième anniversaire de la constitution du dossier.

**M. Osborne:** Oui, c’est ce qu’il me semblait.



**Senator Joyal:** So you keep the record for a decade.

**Mr. Osborne:** Yes.

**The Chairman:** I note that in the proposed code it is retained for 12 months, but then we are unlikely to return to the Senate once we leave it.

**Senator Grafstein:** I welcome Mr. Osborne to the committee. I want to declare a conflict of interest. Mr. Osborne and I were once on the same team. I was cut, but he continued on to become a star at the University of Western Ontario. I want to make sure that the record is clear that we have a long relationship, and therefore anything I may say should be considered through that prism.

Your presentation has been enlightening. I have a concern that I articulated to our colleagues and that our colleagues in the House of Lords shared. That is, that our rules should be transparent as they apply to conduct, but they should be purely rules.

The House of Lords' rationale for that, which I accept, is that there is a separation of powers, and if there is a statute involved in the surveillance of conduct, it could be reviewable by the judiciary and therefore impinge on that separation of powers. Have you any views about that?

**Mr. Osborne:** I think those concerns are well taken.

Some critics take the position that following the rules route effectively eliminates the courts from judicially reviewing the commissioner's decision. If, on policy or other grounds that is thought to be desirable, then the way to go is not to have a statute.

I have an open mind on the subject. I can see where you are coming from and I know the system in England, which is quite different from the one we have here, both with respect to the Lords and the House of Commons.

**Senator Grafstein:** Again, if you look at the bicameral system in the U.K., which is not the Ontario system — Ontario has a unicameral system — there is a very sensitive differentiation among the roles of the ministers of the Crown, members of the House of Commons and the Lords. There is a careful demarcation to preserve the constitutional separation of powers. If I take your evidence correctly, if we decide to go that route, provided we do it in a way that demonstrates to the public that we are concerned about the public interest, and the process of appointment, for example, of the regulator is taken into account, that would not be objectionable?

**Mr. Osborne:** No, I have no basic objection to it. If, on policy or constitutional grounds, you choose to go that way, the important things are the manner in which the appointment evolves and the total transparency of the rules of the game.

**Le sénateur Joyal:** Vous conservez donc les dossiers pendant une décennie.

**M. Osborne:** Oui.

**La présidente:** Je constate que, dans le code proposé, on les conserve pendant 12 mois, mais il est vrai que nous sommes peu susceptibles de revenir au Sénat après notre départ.

**Le sénateur Grafstein:** Je souhaite la bienvenue à M. Osborne au comité. Je tiens à faire mention d'un conflit d'intérêts. M. Osborne et moi avons un jour appartenu à la même équipe. J'ai été retranché, mais lui est demeuré en place et est devenu une vedette de l'Université Western Ontario. Je tiens à préciser aux fins du compte rendu que nous nous connaissons depuis longtemps et que, par conséquent, mes propos devraient être interprétés à la lumière de ce prisme.

Votre exposé a été éclairant. J'ai une préoccupation que j'ai présentée à nos collègues et que partageaient nos collègues de la Chambre des lords, c'est-à-dire que nos règles de déontologie devraient être transparentes, mais qu'elles ne devraient être que des règles.

La justification de la Chambre des lords, que j'accepte, c'est qu'il y a une séparation de pouvoirs; si une loi concerne la surveillance de la conduite, cette dernière pourrait faire l'objet d'un examen de la part de la magistrature et, par conséquent, empiéter sur cette séparation de pouvoirs. Avez-vous des commentaires à ce propos?

**M. Osborne:** Je pense que ces préoccupations sont fondées.

Certaines critiques ont laissé entendre que le recours à des règles avait pour effet d'empêcher les tribunaux de soumettre les décisions du commissaire à un examen judiciaire. Si, pour des raisons de politique ou autre, on pense que cela est souhaitable, on aurait intérêt à ne pas adopter de dispositions législatives.

Sur ce point, j'ai l'esprit ouvert. Je comprends d'où vous viennent vos préoccupations, et je connais le système anglais, qui est passablement différent de celui que nous avons ici, en ce qui a trait à la Chambre des lords tout autant qu'à la Chambre des communes.

**Le sénateur Grafstein:** Si, une fois de plus, on considère le régime bicaméral du Royaume-Uni, qui n'a rien à voir avec le régime ontarien — qui est unicaméral —, on constate une différenciation très délicate entre les rôles des ministres de la Couronne, des députés de la Chambre des communes et des lords. On établit une démarcation minutieuse pour préserver la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Si je comprends bien votre témoignage, il n'y avait donc aucun mal à aller en ce sens, pourvu que nous indiquions aux citoyens que nous avons l'intérêt public à cœur et qu'on tienne compte, par exemple, de la procédure de nomination de la personne chargée d'appliquer la réglementation?

**M. Osborne:** Non, je n'y vois aucun inconvénient fondamental. Si, pour des motifs liés à la stratégie ou à la constitution, vous choisissez de vous engager dans cette voie, l'évolution de la procédure de nomination et la transparence totale des règles du jeu sont les éléments importants.

**Senator Grafstein:** If I might move to the role of the commissioner in Ontario. A concern that I have raised, and Senator Joyal touched on it — and I say this in a very gentle way — is the implicit conflict of interest between a commissioner who is concerned with integrity and overseeing a code of conduct and also providing advice in a way that sounds and smells like a solicitor and client situation, but really is not. He therefore finds himself in a position of using information that was given to him on a “confidential” basis to determine whether there was a breach of the Criminal Code, for example. He finds himself in a position of having obtained that information on a pseudo-confidential basis, and then being obliged, if he feels that conduct may impinge on criminal conduct or a breach of a statute, to refer it to authorities. Does that trouble you?

**Mr. Osborne:** Not really. The information we get falls into two categories. Apart from the private disclosure statements, these opinions that are sought are not confidential. Members frequently wave them around to justify what they have done, or they are used, as I said in my introductory remarks, to get out of something members do not want to do. Where there could be some sensitivity to information I receive is when there is an actual allegation of a conflict. You get right into it, and suddenly, when you lift up a rock, you find there is more to this than anybody thought, or most thought. I have never encountered that, but in that case, if the Crown should be involved, then as you pointed out earlier, subpoena issues could arise. I would think only the documentation referable to the complaint issue, the conflict issue, would be subject to subpoena.

**Senator Grafstein:** I have not thought this through, but as I listen to you, does not that process impinge upon the rule against self-incrimination? In other words, I am a member of the legislature and I come to you and say that I think I have a problem with some past conduct, but I am not sure. You disclose that, and I have a disagreement with you on whether, on the reading of the statute, it is a conflict.

You then find yourself in a position where, after I come to you for advice and counsel, that past conduct may be compellable. Therefore, my protection against self-incrimination may dissolve.

**Mr. Osborne:** My solution to that problem is to make section 28, the one that deals with opinions, exclude past acts from that consideration, because there you have a valid concern. It is very rare that something that has already happened is the subject matter of an inquiry. Almost all of them deal with something that is proposed in the future.

However, you could run into that problem if the member or the minister is inquiring about something that has already happened. Then, I suppose, I myself could be subject to a subpoena compellable.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de m'intéresser au rôle du commissaire à l'intégrité de l'Ontario. L'une des préoccupations que j'ai soulevées, et le sénateur Joyal en a dit un mot — et je le dis de façon très aimable — concerne le conflit d'intérêts implicite entre les tâches d'un commissaire chargé de l'intégrité et de la surveillance d'un code de déontologie qui a aussi pour tâche de fournir des conseils d'une façon qui fait beaucoup penser au rapport entre un avocat et son client, mais qui, en réalité, est différente. Le commissaire doit donc utiliser l'information qui lui a été fournie de façon «confidentielle» pour déterminer s'il y a eu contrevention au Code criminel, par exemple. Il se voit donc en mesure d'obtenir de l'information à titre pseudo-confidentiel, puis contraint, s'il juge que la conduite est criminelle ou contrevient à une loi, d'en référer aux autorités. Cela vous préoccupe-t-il?

**M. Osborne:** Pas vraiment. L'information que nous recevons peut être regroupée dans deux catégories. Mis à part l'état de divulgation publique, les opinions demandées ne sont pas d'ordre confidentiel. Souvent, les députés les brandissent pour justifier ce qu'ils ont fait, ou les invoquent, comme je l'ai dit dans mes propos d'ouverture, pour éviter de faire des choses qu'ils ne souhaitent pas faire. Je ne reçois d'informations délicates qu'en cas d'allégations de conflit. On aborde le problème et, tout d'un coup, en soulevant une pierre, on découvre que le problème a plus de ramifications que ce qu'on pensait ou que la plupart des gens pensaient. Je n'ai jamais été mis dans une telle situation, mais, dans ce cas, on pourrait, si la Couronne s'en mêle, émettre des subpoena, comme vous l'avez indiqué plus tôt. J'imagine que seule la documentation afférente à l'objet de la plainte, le problème à l'origine du conflit, pourrait faire l'objet d'un subpoena.

**Le sénateur Grafstein:** Je n'ai pas encore approfondi la question, mais, en vous écoutant, je me suis posé la question suivante: la procédure n'empiétait-elle pas sur la règle de l'auto-incrimination? En d'autres termes, je suis député, je viens vous voir et je vous dis croire que tel ou tel comportement passé pose problème, mais je n'en suis pas certain. Les renseignements sont divulgués, et je ne suis pas d'accord avec vous sur la question de savoir si, à la lecture de la loi, il s'agit d'un conflit.

Vous vous retrouverez alors dans la position suivante: je suis venu vous trouver pour prendre conseil, et voilà que je peux être cité à comparaître en raison de ma conduite passée. Par conséquent, ma protection contre l'auto-incrimination risque de s'envoler en fumée.

**M. Osborne:** Ma solution à ce problème consiste à faire en sorte que l'article 28, celui qui concerne les opinions, exclue les actes passés: en effet, votre préoccupation est valable. Il est très rare que des événements passés fassent l'objet d'une enquête. La plupart d'entre elles portent sur des actes proposés pour l'avenir.

Cependant, on pourrait rencontrer ce problème si le député ou le ministre pose des questions au sujet d'événements qui se sont déjà produits. Dans ce cas, je suppose que je pourrais être cité à comparaître.



**Senator Grafstein:** Yes, exactly. That was my next question. At the end of the day, clearly you would be subject to the court processes yourself.

**Mr. Osborne:** At that level, there is nothing compelling members to speak to me. They are doing it on their own initiative.

**Senator Grafstein:** May I conclude with this, Chairman. Again, if you follow the House of Lords model, which I find attractive, the registrar of interests can give an opinion, either verbally or in writing, and in effect, that becomes an absolute defence on those facts.

Again, your statute leaves the door open a little here.

**Mr. Osborne:** Yes, it is a qualified defence.

**Senator Grafstein:** Senator Joyal raised the question of the parliamentary convention argument in the statute, and I thought this was very confusing. I say that because part of the parliamentary convention, or the *lex parliamentarius*, relates to members' privileges. On the face of it, members' privileges, rather than being protected, are assailed by this statutory incursion. By that I mean that it could be taken to read that members' privileges are outweighed by a rule that may impinge upon their right to vote on a particular matter, subject to disclosure. Is that a concern to you?

**Mr. Osborne:** No. I view members' privileges as part of the broader issue of parliamentary convention, not in conflict with it.

**Senator Grafstein:** Not in conflict with the convention?

**Mr. Osborne:** No.

**Senator Grafstein:** Let us assume for the moment a situation where there would be a direct conflict between the convention, which reduces members' privileges in some fashion, and a member's privileges. Would you be concerned about that?

**Mr. Osborne:** I do not think so. I would have to think about it anecdotally, but I do not think you could ever get to that point. If the member's privileges were justified, there would be no breach of parliamentary convention. The member's privileges would trump — that is not an eloquent way to put it — parliamentary convention, looked at narrowly.

**Senator Grafstein:** I agree with that and I am delighted you came to the same conclusion.

**The Chairman:** Perhaps it is a good thing that the proposed code that we are studying does not use that phraseology.

**Senator Joyal:** Madam Chair, that is why it is such a difficult issue. The last judgment that I read was released, I think a month ago, by the Court of Appeal of B.C. on the case of *Ainsworth v. Paul Martin* and dealt with the privilege of a member to be absent from a court proceeding 40 days before a sitting. There was a similar judgment in the Court of Appeal of Ontario. I do not have the text in front of me so I will quote from memory. It says quite clearly that privileges can stem either from statute or convention. It is clear that privileges of parliamentarians exist in *lex*

**Le sénateur Grafstein:** Oui, exactement. C'était ma prochaine question. Donc, vous seriez de toute évidence vous-même mêlé aux procédures judiciaires.

**M. Osborne:** À ce niveau, rien n'oblige les députés à me parler. Ils le font de leur propre chef.

**Le sénateur Grafstein:** Me permettez-vous de conclure sur ce point, madame la présidente? Si, une fois de plus, on suit le modèle de la Chambre des lords, que je juge attrayant, le registraire des intérêts peut émettre une opinion, verbalement ou par écrit et, dans les faits, cela devient une défense absolue relativement aux faits en question.

Une fois de plus, la loi qui vous régit entrouvre ici la porte.

**M. Osborne:** Oui, il s'agit d'une défense restreinte.

**Le sénateur Grafstein:** Le sénateur Joyal a soulevé la question de l'argument sur les conventions parlementaires qui figurent dans la loi, et cela m'a semblé très déroutant. Je le dis parce qu'une part des conventions parlementaires, ce qu'on appelle *lex parliamentarius*, a trait à l'immunité des députés. En soi, cette ingérence législative met à mal l'immunité parlementaire, au lieu de la protéger. Ce que je veux dire par là, c'est qu'on pourrait penser que l'immunité parlementaire du député cède le pas à une règle qui empiète sur son droit de voter sur une question particulière, sous réserve de la divulgation. Cette situation vous inquiète-t-elle?

**M. Osborne:** Non. Je considère que l'immunité parlementaire fait partie de la question plus large des conventions parlementaires, sans la contredire.

**Le sénateur Grafstein:** Sans contredire les conventions?

**M. Osborne:** Non.

**Le sénateur Grafstein:** Imaginons un instant le conflit direct entre les conventions, lequel a pour effet de réduire l'immunité parlementaire du député d'une façon ou de l'autre, et l'immunité. Cela vous inquiéterait-il?

**M. Osborne:** Je ne pense pas. Il faudrait que j'y réfléchisse sur le plan anecdotique, mais je ne pense pas qu'on pourrait en arriver là. Si l'immunité parlementaire du député se justifiait, il n'y aurait pas de violation des conventions parlementaires. L'immunité l'emporterait — ce n'est pas une façon très éloquente de l'exprimer — sur les conventions parlementaires au sens strict.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis d'accord avec vous, et je suis ravi de constater que vous en êtes venu à la même conclusion.

**La présidente:** Peut-être est-il heureux qu'on n'utilise pas ce vocabulaire dans le code à l'étude.

**Le sénateur Joyal:** Voilà pourquoi, madame la présidente, la question est si difficile. Le dernier jugement que j'ai lu a été publié, il y a un mois, je crois, par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans l'affaire d'*Ainsworth c. Paul Martin*. Il portait sur le droit d'un député de ne pas assister à une procédure judiciaire 40 jours avant une séance. La Cour d'appel de l'Ontario a rendu un jugement analogue. Je n'ai pas le texte devant moi, et je vais donc citer de mémoire. On y indiquait de façon plutôt claire que l'immunité vient d'une loi ou d'une convention. Il est

*parliamentaria* through convention. Theoretically, if we submit the parliamentary convention to your own appraisal and it is in conformity with what is proper or improper, then we end up questioning the very nature of a parliamentary privilege. That is why I feel this is a difficult issue constitutionally, and it is still, as you know, pending in front of our Canadian court. There is a decision of the Supreme Court pending in the *Vaid* case. This issue of the definition of privileges and separation of powers is still fluid, especially when it is contained in a statute, as it is in the Ontario integrity act.

I know that it is not in our proposed code, but I would have second thoughts about putting this in a code because of the difficulty of adjudicating on it and immediately inviting the courts to look into it.

**Mr. Osborne:** I think you have to be concerned on both sides of the equation. Where are you if you put it in the code, and where are you if you do not? You have a set of commandments that is too rigid. One of the advantages that I have in dealing with all of these issues is members have a certain respect for me as a result of my authority under the MPPs compensation act to determine what their salaries will be.

**Senator Grafstein:** That is another conflict of interest.

**Mr. Osborne:** That is more than parliamentary convention.

**Senator Joyal:** Absolutely.

**Senator Sparrow:** Is your position full time?

**Mr. Osborne:** Yes, it is. I am entitled to do things that do not affect the proper discharge of my responsibilities. It is not full time in the sense of eight hours a day. I have to be there or be accessible regularly because I do not control the flow of business. The inbox is out of my control.

**Senator Sparrow:** Is your salary public knowledge?

**Mr. Osborne:** Yes.

**Senator Sparrow:** What is it?

**Mr. Osborne:** \$140,000.

**Senator Sparrow:** On a yearly basis?

**Mr. Osborne:** Yes.

**Senator Sparrow:** The \$665,000 that you referred to, how is that broken down?

**Mr. Osborne:** There is my salary, my senior executive assistant's salary, and that of a woman who acts as a receptionist and does secretarial-assistant kind of work. There are three of us, and I would guess the labour component would account for about 40 per cent of it. Then there are the usual rent and telephone expenses, that sort of thing. We have a budget for

certain que l'immunité des parlementaires existe en *lex parlamentaria* par l'entremise de conventions. Si, en théorie, nous soumettons les conventions parlementaires à votre évaluation pour que vous déterminiez ce qui est acceptable ou inacceptable, nous finissons par mettre en cause la nature même de l'immunité parlementaire. Voilà pourquoi j'estime qu'il s'agit d'une question difficile sur le plan constitutionnel et qui, comme vous le savez, demeure en instance devant la cour canadienne. Nous sommes en attente d'une décision de la Cour suprême dans l'affaire *Vaid*. La définition de l'immunité parlementaire et de la séparation des pouvoirs demeure fluide, particulièrement lorsqu'elle est enchâssée dans une loi, comme c'est le cas dans la Loi sur l'intégrité des députés de l'Ontario.

Je sais que cela ne fait pas partie de notre code proposé, mais j'hésiterais pour ma part à intégrer ce principe à un code, étant donné la difficulté qu'il y aurait à prendre une décision à ce sujet pour inviter immédiatement les tribunaux à se pencher sur la question.

**M. Osborne:** Je pense qu'il y a lieu de s'inquiéter des deux côtés de l'équation. Qu'arrive-t-il si vous enchâssiez le principe dans le code et si vous ne le faites pas? On a affaire à une série d'injonctions trop rigides. Dans le traitement de ces questions, l'un des avantages dont je bénéficie vient du fait que les députés ont pour moi un certain respect, étant donné que c'est à moi que revient le pouvoir, aux termes de la Loi portant réforme de la rétribution des députés, de fixer leurs salaires.

**Le sénateur Grafstein:** C'est un autre conflit d'intérêts.

**M. Osborne:** C'est plus qu'une convention parlementaire.

**Le sénateur Joyal:** Absolument.

**Le sénateur Sparrow:** Votre poste est-il à temps plein?

**M. Osborne:** Oui. Je suis autorisé à faire des choses qui ne m'empêchent pas de m'acquitter comme il se doit de mes responsabilités. Ce n'est pas un poste à temps plein comme on l'entend pour les postes de huit heures par jour. Je dois être présent ou accessible régulièrement parce que je n'exerce aucun contrôle sur la charge de travail. La corbeille d'arrivée est tout à fait indépendante de moi.

**Le sénateur Sparrow:** Votre salaire est-il rendu public?

**M. Osborne:** Oui.

**Le sénateur Sparrow:** Vous gagnez combien?

**M. Osborne:** 140 000 \$.

**Le sénateur Sparrow:** Par année?

**M. Osborne:** Oui.

**Le sénateur Sparrow:** Comment ce montant de 665 000 \$ que vous avez mentionné se ventile-t-il?

**M. Osborne:** Il y a mon salaire, celui de mon adjoint de direction principal et d'une femme qui agit comme réceptionniste qui se charge du travail de secrétariat. Nous sommes trois, et j'imagine que la main-d'œuvre compte pour environ 40 p. 100 du budget. Il y a aussi les dépenses habituelles comme le loyer et le téléphone, vous voyez le genre. Nous avons un budget pour des



outside legal services that we have never actually used since I have been there. However, that is how you get to \$665,000. We just moved to larger quarters because last fall, the government gave me authority to review the expenses of cabinet ministers, parliamentary assistants, opposition leaders and all their staff. These expense claims are now coming in and we are trying to regulate the flow of paper.

**Senator Sparrow:** This is beyond the integrity issue then?

**Mr. Osborne:** That is quite apart. They keep giving me additional duties, and that is one of them. As I said, there is also the lobbyist registration part of the business, operated out of the same premises.

**Senator Sparrow:** In response to a question asked — Was there any concrete action taken? — I think you said there was one case. How would that case have been resolved?

**Mr. Osborne:** I found that there was a breach of parliamentary convention, but I recommended that in the circumstances, no penalty be imposed.

**Senator Sparrow:** If your position did not exist, could those issues be handled, as they were at one time, within the legislature itself, under the legislative act, the Constitution and common law? Could they still be handled that way?

**Mr. Osborne:** I think they could be, but they would not be handled in a manner that the public would conclude was an open, non-partisan way.

**Senator Sparrow:** You are saying that really, public perception is the main concern?

**Mr. Osborne:** Public perception and efficiency are the concerns. Handling complaints of conflicts in a legislative committee setting, or worse, in a legislature, is not an efficient way to address those issues. Also, you would strip away from our office the giving of opinions as a function. That would not be duplicated in a legislative committee.

There is no one else from whom to get those opinions, the way it is set up.

**Senator Sparrow:** There must be a law clerk in the legislature.

**Mr. Osborne:** I would guess that that is with whom they dealt in the past. However, I think it was problems attendant upon that arrangement that caused all three parties in Ontario to conclude that there had to be a better way. It is not entirely public perception, but that has much to do with it.

services d'aide juridique extérieurs que nous n'avons jamais utilisés depuis mon entrée en fonction. Cependant, voilà comment on aboutit à un montant de 665 000 \$. Nous venons tout juste de nous établir dans de nouveaux locaux plus vastes parce que, l'automne dernier, le gouvernement m'a confié le pouvoir d'examiner les dépenses des ministres du Cabinet, des adjoints parlementaires, des chefs de l'opposition et de tous les membres de leur personnel. Nous recevons maintenant les demandes de remboursement et nous tentons de régler la circulation du papier.

**Le sénateur Sparrow:** Dans ce cas, cela va au-delà de la question d'intégrité?

**M. Osborne:** Il s'agit d'une question plutôt distincte. On ne cesse de me confier des fonctions additionnelles, et c'est l'une d'entre elles. Comme je l'ai dit, il y a aussi le volet qui porte sur l'enregistrement des lobbyistes, travail qui s'effectue dans les mêmes bureaux.

**Le sénateur Sparrow:** En réponse à une question d'un sénateur qui vous demandait si des mesures concrètes avaient été prises, vous avez répondu, je crois, qu'il y avait eu une affaire. Comment l'affaire en question s'est-elle réglée?

**M. Osborne:** J'en suis venu à la conclusion qu'il y avait eu une violation d'une convention parlementaire, mais j'ai recommandé que, dans les circonstances, aucune pénalité ne soit imposée.

**Le sénateur Sparrow:** Si votre poste n'existait pas, ces questions pourraient-elles être traitées, comme elles l'étaient autrefois, à l'intérieur de l'assemblée législative aux termes de la loi, de la Constitution et de la common law? Ne pourrait-on pas disposer ainsi de ces affaires?

**M. Osborne:** Je crois que oui, mais on ne les traiterait pas d'une façon que le public jugerait ouverte et impartiale.

**Le sénateur Sparrow:** Ce que vous nous dites, c'est que, en réalité, c'est la perception du public qui représente la principale préoccupation?

**M. Osborne:** En fait, les préoccupations ont trait à la perception du public et à l'efficacité. Traiter les plaintes de conflit d'intérêts au sein d'un comité consultatif ou, pire encore, d'une assemblée législative ne constitue pas la solution efficace. De plus, vous devriez décharger notre bureau de la fonction qui consiste à fournir des avis. Une telle fonction ne pouvait être reproduite dans un comité législatif.

Dans l'état actuel des choses, il n'y a nulle part ailleurs où s'adresser pour obtenir de tels conseils.

**Le sénateur Sparrow:** Il doit bien y avoir un juriste en poste à l'Assemblée législative.

**M. Osborne:** Je suppose que c'est à cette personne que les députés s'adressaient par le passé. Cependant, je pense qu'une telle organisation pose des problèmes qui ont amené les trois partis de l'Ontario à conclure qu'il y avait une meilleure solution. Ce n'est pas uniquement une question de perception du public, mais cette question y est pour beaucoup.

**The Chairman:** If there are no further questions, I want to thank you very much for making this trip to Ottawa today. We greatly appreciate it, and your advice has been well worthwhile.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 4, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 12:09 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. This meeting of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament is now convened. I do not believe that we should be in camera today. We are receiving evidence. With your permission, we will change to an open meeting. This is a regular meeting with witnesses appearing before us. The notice went out before we realized that we were having witnesses today.

We have before us Paul Bélisle, Clerk of the Senate, whom we all know, and Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate, whom we also all know and who needs no introduction.

[*Translation*]

**Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Senate:** Thank you for your invitation to speak to you today on the draft rules of conduct you are considering. I have reviewed the draft rules and the transcripts from your meeting on May 28. As I understand it, you have questions of procedure and law.

I will deal with the procedural aspects, Mr. Audcent will address the legal aspects, and we will welcome any question you may have.

Honourable senators, in my review of the work you have done so far, I noticed that there has been discussion about whether the rules of conduct should form a part of the body of the *Rules of the Senate*, whether they should be an appendix to the *Rules of the Senate* or whether they should be implemented as an independent policy.

I want to assure you that whether the rules of conduct are included in the body of the *Rules of the Senate*, or whether should be an appendix, or an independent policy, it would not affect their status with respect to privilege.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais profiter de l'occasion pour vous remercier beaucoup d'avoir fait le voyage à Ottawa aujourd'hui. Nous vous en sommes très reconnaissants, et vous nous avez fourni des conseils précieux.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 4 juin 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 09 pour étudier la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. La séance du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement est ouverte. Je ne crois pas que nous devions siéger à huis clos aujourd'hui, car nous recevons des témoignages. Avec votre permission, nous allons lever le huis clos. Il s'agit d'une séance ordinaire, car nous avons des témoins qui comparaissent. L'avis a été diffusé avant que nous ne sachions que nous allions accueillir des témoins aujourd'hui.

Nous accueillons le greffier du Sénat, Paul Bélisle, que nous connaissons tous, et le légiste et conseiller parlementaire, Mark Audcent, que nous connaissons tous également et qui se passe de présentation.

[*Français*]

**M. Paul Bélisle, greffier du Sénat:** J'aimerais vous remercier de m'avoir invité afin de discuter le projet de règles de conduite sur lequel vous vous penchez présentement. J'ai examiné la transcription, en date du 28 mai, de ce projet. Je constate que vous vous interrogez sur les questions de procédure et de droit.

Ma présentation portera sur la question de procédure et M. Audcent vous adressera la parole sur celle de droit. Ensuite, on pourra répondre à vos questions.

Honorables sénateurs, après examen des travaux que vous avez réalisés jusqu'ici, vous vous êtes demandés si les règles de conduite devaient faire partie du corps des règlements ou si elles devaient figurer en annexe du *Règlement du Sénat* ou si elles devaient être mises en application comme politique distincte.

Je tiens à vous assurer que peu importe que les règles de conduite fassent partie du corps du *Règlement du Sénat*, qu'elles figurent en annexe ou qu'elles prennent la forme d'une résolution ou d'une politique indépendante, cela n'influerait pas sur leur statut à l'égard des privilèges.



The privileges of the Senate such as freedom of speech and authority to control its proceedings, exist quite apart from the *Rules of the Senate*. These privileges are sanctioned by section 18 of the Constitution Act of 1867 and exist as part of the statute law through sections 4 and 5 of the Parliament of Canada Act.

If the Senate adopts a code of conduct as a part of how it governs its internal affairs, it would follow that privilege would cover its application. This is no different from the Senate's Attendance Policy, which has been administered as a stand-alone policy since 1990.

[English]

Honourable senators, when I looked at the implications of inserting the rules of conduct into the *Rules of the Senate*, it occurred to me that we would, in effect, be mixing apples and oranges. The *Rules of the Senate*, as suggested in Beauchesne's 6th Edition, citation 7, are designed to guide the Senate's proceedings — the way it conducts its business in the chamber and in committee. Specifically, citation 7 states that standing rules, or in the case of the Senate, the *Rules of the Senate*, "are the rules and regulations which the House has agreed on for the governance of its own proceedings."

The proposed rules of conduct have quite a different objective. Their purpose is not to govern proceedings of the chamber and its committees, but to guide the actions and behaviour of senators. Similarly, if the Senate were to follow the example of the House of Commons as proposed in the Parliament of Canada Act and adopt its own regulations — *et as the House calls them*, "bylaws" — these bylaws would govern the conduct of its administration. These are three distinct categories of governance and the committee should be mindful of the differences and avoid any unnecessary confusion by mixing them up.

The proposed rules of conduct clearly describe the authority and role of the Senate ethics officer, whose principal function is to administer these conflict of interest provisions. According to rule 18, the Speaker is clearly responsible for the interpretation of the *Rules of the Senate*. If these conduct rules are included as part of the *Rules of the Senate*, senators might feel that appeals directly to the Speaker would be appropriate. However, I think that this would circumvent the intent of the proposal, which is to delegate the administration of the rules of conduct to the Senate ethics officer. I believe it is important to avoid any apparent conflict between the role of the Speaker of the Senate and the Senate ethics officer. By choosing not to embed the rules of conduct into the *Rules of the Senate*, I believe you will go a long way toward avoiding any conflict.

In suggesting this approach, I am not advocating a subordination of the chamber's right to manage its affairs. To the contrary, the chamber would still be in the same position it currently is, of making the final decision. Allow me to give you an example.

Les privilèges du Sénat, comme la liberté d'expression et le pouvoir de contrôler ses délibérations, existent en dehors du *Règlement du Sénat*. Ces privilèges sont sanctionnés par l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 et sont visés par la loi en vertu des articles 4 et 5 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Si le Sénat adoptait un code de déontologie sur sa façon de gérer ses affaires internes, il s'ensuivrait que le privilège couvrirait son application. Cela ne diffère pas de la politique de la présence de sénateurs au Sénat, qui est administrée comme politique autonome depuis 1990.

[Traduction]

Honorables sénateurs, lorsque j'ai examiné les incidences que pourrait avoir le fait d'insérer les règles de conduite dans le Règlement du Sénat, il m'a semblé qu'on ne ferait que mélanger des pommes et des oranges. Comme il est dit dans la 6<sup>e</sup> édition de Beauchesne, au commentaire 7, les *Règles du Sénat* ont pour rôle de régir les modalités des délibérations du Sénat, c'est-à-dire la façon dont les travaux se déroulent au Sénat même et dans les comités. Plus précisément, le commentaire 7 dit: «Pour la conduite de ses affaires, (le Sénat) s'est doté d'un ensemble de règles écrites...»

Les règles de conduite proposées ont un objectif fort différent. Elles doivent non pas régir les délibérations de la chambre et de ses comités, mais guider les actes et le comportement des sénateurs. Pareillement, si le Sénat suivait l'exemple de la Chambre des communes comme il est proposé dans la Loi sur le Parlement du Canada et adoptait son propre règlement ou, comme la Chambre les appelle, ses règlements internes, ceux-ci régiraient la conduite de son administration. Il s'agit de trois types distincts de gestion, et le comité devrait tenir compte de ces différences et éviter toute confusion inutile en les mélangeant.

Les règles de conduite proposées définissent clairement le pouvoir et le rôle du conseiller sénatorial en éthique, à qui il incombe d'appliquer les dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Conformément à l'article 18 du Règlement, le Président est responsable de l'interprétation du Règlement du Sénat. Si les règles de conduite étaient ajoutées au Règlement, les sénateurs pourraient croire qu'il convient de faire appel directement au Président. Toutefois, je pense que cela contreviendrait à l'intention de la proposition, qui est de déléguer l'administration des règles de conduite au conseiller sénatorial en éthique. Je crois qu'il importe d'éviter tout conflit entre le rôle du Président du Sénat et celui du conseiller sénatorial en éthique. En choisissant de ne pas intégrer les règles de conduite au Règlement du Sénat, je crois que cela fera beaucoup pour éviter ces conflits.

En proposant cette approche, je ne préconise pas la subordination des droits du Sénat de gérer ses affaires. Au contraire, celui-ci prendrait la décision finale, comme c'est le cas actuellement. Permettez-moi de donner un exemple.

## Under rule 65(4):

A Senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

If a senator has reason to believe that another senator has voted improperly, he or she may raise the matter after notice. The chamber itself would make a determination on the merits of this charge and the vote may or may not be disallowed. In the proposed regime, the same issue could be referred to the Senate's ethics officer, who would report to the committee responsible, which would then report to the chamber for a final decision. In both scenarios, the chamber remains the master of its own affairs.

By appending the rules of conduct, or by passing an independent policy, the Senate would allow itself a certain degree of latitude in the form and content of those rules. This would allow the Senate to include elements such as principles or purposes, for example, which would not normally be found in typical rules of procedure, but which currently are in the proposal you are reviewing. The House of Lords, for example, has included a purposes section in its code of conduct that is not part of their rules but is a stand-alone policy adopted by resolution. The end result would be a package that would exist in its own right and could be used as an educational tool that provides context as well as rules.

It is my recommendation, honourable senators, that you not embed the rules of conduct into the *Rules of the Senate*. Instead, it would be preferable to either append the rules of conduct to the rules or adopt them as an independent policy. In either case, the privileges of the Senate are preserved and the ultimate authority of the Senate over its members remains intact.

In preparing for my appearance today, I took the opportunity to review my files. Yesterday afternoon, I came across a document that shows how different governments of the European Union have dealt with the implementation of codes of conduct in their respective jurisdictions. It may be a little premature at this time to conclude definite findings, but I do believe that a survey of these regimes supports my recommendation.

I did go to the Internet last night and examine a few of those countries. Some of them, because of the language barrier, were not suitable — they were not in either English or French — but the German Bundestag has it as a clear appendix to its rules. It would have been interesting, if I had had a little more time, to call the administrators there to find out why they decided on that and how the implementation is being handled.

If you accept my recommendation, honourable senators, the committee may need to consider some technical procedural issues with respect to any duplication in the *Rules of the Senate* and the rules of conduct. As I have already mentioned, rule 65(4) provides a mechanism for disallowing a vote based on pecuniary interest.

## Aux termes du paragraphe 65(4) du Règlement:

Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

Si un sénateur a une raison de croire qu'un autre sénateur a voté, mais n'aurait pas dû le faire, il peut soulever la question après avoir donné avis. Le Sénat tranche, et le vote peut être accepté ou refusé. Dans le régime proposé, la même question pourrait être renvoyée au conseiller sénatorial en éthique, qui présenterait un rapport au comité responsable. Celui-ci présenterait à son tour un rapport au Sénat, qui prendrait une décision finale. Dans les deux scénarios, le Sénat reste maître de ses propres affaires.

En annexant les règles de conduite ou en adoptant une politique indépendante, le Sénat se donnerait une certaine marge de manœuvre quant à la forme et au contenu de ces règles. Il pourrait par exemple inclure des éléments comme des principes et des buts qui ne font pas généralement partie de règles de procédure. La Chambre des lords a notamment inclus une partie portant sur les buts dans son code de déontologie qui ne fait pas partie de son règlement, mais qui constitue une politique à part, adoptée par résolution. Il en résulterait un document qui pourrait être utilisé seul, comme outil didactique présentant un contexte ainsi que des règles.

Je recommande donc, honorables sénateurs, que vous n'intégriez pas les règles de conduite au *Règlement du Sénat*. Il serait préférable de les ajouter comme annexe au Règlement ou de les adopter comme politique à part. Quel que soit le cas, les privilèges du Sénat sont préservés, et l'autorité ultime du Sénat à l'égard de ses membres demeure intacte.

En préparant ma comparution aujourd'hui, j'ai profité de l'occasion pour revoir mes dossiers. Hier après-midi, je suis tombé sur un document qui montre comment les différents gouvernements de l'Union européenne ont abordé l'application de codes de déontologie chez eux. Il est peut-être un peu prématuré pour l'instant de tirer des conclusions définitives, mais je crois qu'une étude de ces régimes tendrait à confirmer ma recommandation.

Hier soir, j'ai consulté Internet et étudié quelques-uns de ces pays. Certains ne convenaient pas, à cause de la barrière linguistique — c'est-à-dire que les documents n'étaient ni en anglais, ni en français —, mais le Bundestag, en Allemagne a prévu une annexe à ses règles. Il aurait été intéressant, si j'avais eu un peu plus de temps, d'appeler les administrateurs pour savoir comment ils avaient fait ce choix et comment ils avaient assuré la mise en œuvre.

Si vous acceptez ma recommandation, honorables sénateurs, le comité devra peut-être étudier quelques questions de procédure afin d'éviter les dédoublements entre le Règlement du Sénat et les règles de conduite. Comme je l'ai déjà signalé, le paragraphe 65(4) du Règlement prévoit un mécanisme pour



The rules of conduct also prohibit senators from voting in instances where they have a pecuniary interest.

As I understand it, there is no conflict in this duplication. In fact, 65(4) is curative, while the rules of conduct are both preventive and curative. In other words, if the procedures in the rules of conduct fail to operate satisfactorily, it remains possible to seek a remedy through the *Rules of the Senate*.

You may also wish to revisit rule 94, which covers pecuniary interest and disclosure for senators sitting on committees.

Honourable senators, this concludes my remarks. As I mentioned earlier, I will ask Mr. Audcent to deal with the issue of law with which you were concerned. We will be in a position to answer questions.

**The Chairman:** Before we go to Mr. Audcent, since I know Mr. Bélisle has to leave for a meeting at 12:30, if anyone has any questions for him, perhaps we will do that now.

**Senator Hubley:** I hope I have given you enough time to think about this question. Thank you very much for being here, Mr. Bélisle.

If we attach our code of conduct as an appendix to the *Rules of the Senate*, as you proposed, what is the authority of the ethics commissioner? Can he administer both the *Rules of the Senate* and the code of conduct?

**Mr. Bélisle:** The provisions are in the law itself that is now before you. I could make an analogy with the attendance policy. The Senate has decided that the attendance policy is to be administered by, in this case, the Clerk of the Senate. In the case of the code of conduct, it is to be administered by the ethics officer. Both would be accountable to a committee and, ultimately, to the chamber.

**Senator Hubley:** I just wanted to clarify that.

**Senator Joyal:** I have two questions. In your presentation, you mention three possibilities or three options: The rules as we know them, a policy, which would be similar to the attendance policy, and the bylaws. You have elaborated on the first and second options, but what about the bylaws?

**Mr. Bélisle:** I think the three possibilities in my presentation were the rules themselves, the appendix to the rules and a stand-alone policy. I did mention the bylaws. It could also be within those bylaws. The bylaws are by virtue of the Parliament of Canada Act. The Senate and the House of Commons were asked to produce what we call in the Senate "regulations," what the House calls "bylaws." I have had many discussions with our legal counsel on this issue, and the way that it would be drafted, much of what you have within the proposed conduct rules would fit into the regulations of the Senate.

rejeter un vote si un intérêt pécuniaire est en cause. Les règles de conduite interdisent également aux sénateurs de voter lorsqu'ils ont un intérêt pécuniaire.

Selon moi, il n'y a pas contradiction entre les deux dispositions. En fait, le paragraphe 65(4) est une disposition correctrice, tandis que les règles de conduite permettent à la fois de prévenir et de rectifier après coup. Autrement dit, si les procédures prévues dans les règles de conduite ne fonctionnent pas de façon satisfaisante, il reste possible de corriger un problème en invoquant le Règlement du Sénat.

Vous voudrez peut-être revoir également l'article 94 du Règlement, qui porte sur l'intérêt pécuniaire et la divulgation dans le cas des sénateurs qui siègent à des comités.

Honorables sénateurs, voilà qui met fin à mes observations. Comme je l'ai annoncé tout à l'heure, je vais inviter M. Audcent à parler des questions de droit qui peuvent vous préoccuper. Nous pourrions ensuite répondre à vos questions.

**La présidente:** Avant de passer à M. Audcent, étant donné que nous savons que M. Bélisle doit nous quitter pour se rendre à une réunion à 12 h 30, les sénateurs qui auraient des questions à lui adresser pourraient peut-être les poser tout de suite.

**Le sénateur Hubley:** J'espère vous avoir laissé assez de temps pour réfléchir à cette question. Merci d'avoir accepté de comparaître, monsieur Bélisle.

Si nous faisons de notre code de déontologie une annexe au *Règlement du Sénat*, comme vous le proposez, quelle sera l'autorité du conseiller en éthique? Peut-il administrer à la fois le *Règlement du Sénat* et le code de déontologie?

**M. Bélisle:** Les dispositions se trouvent dans le texte de loi dont vous êtes saisis. Je pourrais faire une analogie avec la politique sur les présences. Le Sénat a décidé que cette politique serait appliquée par le greffier du Sénat. Dans le cas du code de déontologie, il serait appliqué par le conseiller en éthique. Tous deux auraient à répondre à un comité et, en dernier ressort, au Sénat.

**Le sénateur Hubley:** Je tenais à tirer ce point au clair.

**Le sénateur Joyal:** J'ai deux questions à poser. Dans votre exposé, vous avez parlé de trois possibilités: le Règlement, ainsi que nous le connaissons maintenant, une politique analogue à celle qui porte sur les présences, et les règlements internes. Vous avez expliqué les deux premières. Qu'en est-il de la troisième?

**M. Bélisle:** Les trois possibilités évoquées dans mon exposé étaient le Règlement proprement dit, une annexe au Règlement et un politique autonome. J'ai effectivement parlé de règlements internes. C'est une autre possibilité. Ces règlements sont pris en vertu de la Loi sur le Parlement du Canada. Il a été demandé au Sénat et aux Communes de produire ce que nous appelons «règlements» au Sénat, et «règlements internes» à la Chambre. J'ai beaucoup discuté de la question avec notre conseiller juridique, de la façon dont ils pourraient être rédigés; une grande partie de ce qui figure dans les règles de conduite proposées pourrait s'intégrer aux règlements du Sénat.

The bylaws have certain provisions, parts of which deal with the governance of the Senate. There are also sections on conflict of interest that could fit. This could be a fourth proposal.

I want to make it clear that the House of Commons does have their bylaws, but the Senate never proceeded with them.

**Senator Joyal:** We do not have bylaws per se in the Senate, even though, within the Parliament act, we are recognized as having the authority to do so?

**Mr. Bélisle:** There are provisions in the Parliament of Canada Act for the Senate to produce bylaws, but the Senate did not go that route.

**Senator Joyal:** Technically, what would be the differences in adopting a bylaw, a policy or a rule? You have outlined the difficulty of adjusting the present rules to the proposal because there is an overlap of function there. Do the same problems arise with the bylaws? Prior to that, let us establish the nature of the bylaw versus the rule.

**Mr. Bélisle:** As to the effect of the bylaws, it would depend on the effect that the Senate would want to give them. If you had a clause within the bylaws that says these regulations, as the Senate calls them, are internal administrative rules made exclusively for use in the Senate, then that limits their authority. However, I think Mr. Audcent might want to say something as to the authority. I am saying that the senators themselves could place limitations on the bylaws.

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada:** Section 8 of the draft code of conduct says:

Nothing in this Code affects the jurisdiction of the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration established by the Senate under its rules to determine the propriety of the use of any fund, goods, services or premises made available to Senators for carrying out their parliamentary duties and functions.

The clerk's calling to mind the different models helps us to understand that different documents have different purposes. For example, as he pointed out, the *Rules of the Senate* has the purpose of regulating proceedings in the Senate and in committees. They are under the jurisdiction of the Speaker. The purpose of a code of conduct is to regulate the conduct of senators, and it is proposed that it be under the supervision of the Senate ethics officer.

The purpose of the bylaws, or in the case of the Senate, the regulations, is to regulate the internal material administration of the House. That would be under the jurisdiction of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. The code of conduct does not specify which committee the Senate should choose. It could be the Standing Committee on Internal

Les règlements internes comprennent certaines dispositions qui portent sur la gestion du Sénat. On pourrait y retrouver des dispositions sur les conflits d'intérêts. Ce pourrait être là une quatrième possibilité.

Qu'il soit bien clair que les Communes ont leurs règlements internes, mais que le Sénat ne s'est jamais occupé de cette question.

**Le sénateur Joyal:** Nous n'avons pas de règlements internes, à proprement parler, au Sénat même si la Loi sur le Parlement du Canada nous donne le pouvoir d'en prendre?

**M. Bélisle:** La Loi sur le Parlement du Canada permet effectivement de produire des règlements, mais le Sénat ne s'est pas engagé dans cette voie.

**Le sénateur Joyal:** Sur le plan juridique, quelles seraient les différences entre adopter un règlement interne, une politique ou une disposition du Règlement? Vous avez souligné la difficulté d'adapter le Règlement actuel à la proposition parce qu'il y a un chevauchement des fonctions. Les mêmes problèmes se posent-ils dans les règlements internes? Pour commencer, essayons de distinguer le règlement interne du Règlement.

**M. Bélisle:** La portée des règlements dépendrait de l'effet que le Sénat veut leur donner. Si l'une de leurs dispositions dit que les règlements, comme le Sénat les appelle, sont des règles administratives internes prises exclusivement pour le Sénat, cela en limite la portée. M. Audcent aurait peut-être quelque chose à ajouter à ce propos. Je soutiens quant à moi que les sénateurs eux-mêmes peuvent limiter l'effet des règlements internes.

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada:** L'article 8 du code proposé dit:

Le présent code n'a pas pour effet de limiter la compétence du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration du Sénat constitué par le Sénat en vertu de ses règles et du Bureau de régie interne de la Chambre des communes pour ce qui est de décider si les parlementaires utilisent convenablement les fonds, les biens, les services ou les locaux mis à leur disposition pour l'exercice de leurs fonctions.

En nous rappelant les différents modèles possibles, le greffier nous aide à comprendre que les divers documents ont des raisons d'être différentes. Par exemple, comme il l'a signalé, le *Règlement du Sénat* régit les délibérations du Sénat et des comités. Il relève de la compétence du Président. Le code de déontologie vise à réglementer la conduite des sénateurs, et il est proposé que son application soit surveillée par le mandataire du Sénat chargé de l'éthique.

Le but des règlements internes, que le Sénat appelle règlements, est de régir l'administration matérielle interne de la chambre. Ils relèvent du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Le code de déontologie ne précise pas quel comité le Sénat doit choisir. Ce pourrait être le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement ou un



Economy, Budgets and Administration, but it might well be the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, or a special committee, in which case you would have the Internal Economy Committee for the regulations and the committee chosen by the Senate for the code of conduct.

**Senator Joyal:** The bylaw or regulation approach would be more for administrative purposes of the functioning of the Senate than the rules, which are strictly concentrated on the proceedings of the Senate, the debates and the way that the debates are conducted? The policy, or the annex to the rules, would be a stand-alone kind of document, adopted through a resolution and dealing with other issues that are not directly concerned with either the proceedings or administration of the Senate? Am I right in interpreting or simplifying it in that way?

**Mr. Audcent:** That would be my understanding, and the clerk is saying it is his understanding as well.

**Mr. Bélisle:** There was a point I wanted to make earlier. It is true, as Mr. Audcent has said, that the regulations would be for the governance of the administration of the Senate as opposed to the governance of senators or Senate proceedings; but, on the other hand, there could be provisions. In developing the bylaws on governance and on conflict of interest, it would be up to the Senate to put limitations on the authority of those bylaws. You could limit it to being an internal document, or you could make it available to be used by the courts. Is that the case, Mr. Audcent?

**Mr. Audcent:** I do not think there is any desire that the courts review the *Rules of the Senate*. There is certainly no desire that this code of conduct be reviewable by the courts, and should the Senate ever adopt regulations along the lines of the bylaws of the House of Commons, I understand that there would probably be no desire that those be reviewable by the courts. As I understand it, they are all internal documents for our internal administration.

**Senator Joyal:** If they are adopted under sections 4 and 5 of the Parliament of Canada Act, someone could always claim that they are adopted pursuant to a statute, and as such, could be subject to court revision. A regulation that is adopted pursuant to legislation shares the nature of the legislation; the courts have been quite consistent on that.

**Mr. Audcent:** I have not seen that argument used to place the *Rules of the Senate* before the courts.

**Senator Joyal:** No, but I —

**Mr. Audcent:** And that is adopted under that section.

**Senator Joyal:** I agree. We have not tested the court on this. There are now some cases testing the court on privileges. The *Vaid* case is very well known.

It has not been raised in the past. It relates to the administration of personnel matters. If it is within the context of a bylaw that would be adopted under the Parliament of Canada Act, it could be subject to court revision. The stand-alone

comité spécial, auquel cas le Comité de la régie interne serait chargé des règlements et un comité choisi par le Sénat s'occuperait du code de déontologie.

**Le sénateur Joyal:** L'approche des règlements internes et des règlements vaudrait davantage pour les fins administratives du fonctionnement du Sénat, alors que le Règlement porte strictement sur les délibérations du Sénat, les débats et leur déroulement? La politique ou l'annexe au Règlement serait un document à part, adopté par résolution, et porterait sur d'autres questions qui ne sont pas directement liées aux délibérations ou à l'administration du Sénat? Cette interprétation est-elle juste? Ai-je raison de schématiser de cette façon?

**M. Audcent:** Selon mon moi, oui, et selon le greffier également.

**M. Bélisle:** Il y a un point que je voulais signaler plus tôt. Il est vrai, comme M. Audcent l'a expliqué, que les règlements concernent l'administration du Sénat plutôt que la gouvernance des sénateurs ou les délibérations du Sénat, mais, par ailleurs, il pourrait y avoir des dispositions particulières. En élaborant les règlements internes sur la gestion et les conflits d'intérêts, il appartient au Sénat de limiter la portée des règlements internes. Il peut s'agir d'un document de portée strictement interne ou on peut faire en sorte que les tribunaux l'utilisent. Est-ce bien le cas, monsieur Audcent?

**M. Audcent:** Je ne crois pas qu'on souhaite que les tribunaux se saisissent du Règlement du Sénat. On ne veut certainement pas que le code de déontologie soit examiné par les tribunaux, et, si le Sénat adoptait jamais des règlements analogues aux règlements internes de la Chambre des communes, je crois comprendre qu'on ne voudrait pas que les tribunaux puissent se prononcer à leur égard. D'après moi, il s'agit de documents internes réservés à notre administration interne.

**Le sénateur Joyal:** S'ils étaient adoptés en vertu des articles 4 et 5 de la Loi sur le Parlement du Canada, quelqu'un pourrait toujours prétendre que, puisqu'ils ont été pris en vertu d'une loi, ils peuvent être examinés par les tribunaux. Un règlement pris en vertu d'une loi a la même nature que la loi dont il découle; les tribunaux ont toujours pris des décisions cohérentes à cet égard.

**M. Audcent:** Que je sache, on n'a jamais utilisé cet argument pour amener les tribunaux à se saisir du *Règlement du Sénat*.

**Le sénateur Joyal:** Non, mais je...

**M. Audcent:** Et il est adopté en vertu de cet article.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord. Nous n'avons essayé de connaître le point de vue des tribunaux. Il y a cependant quelques causes, actuellement, qui amèneront les tribunaux à se prononcer sur les privilèges. L'affaire *Vaid* est fort bien connue.

La question n'a pas été soulevée par le passé. Il s'agit de l'administration des questions personnelles. Si c'est dans le contexte d'un règlement administratif qui serait adopté en vertu de la Loi sur le Parlement du Canada, il pourrait y avoir révision

policy might probably offer more protection to the privilege of the Senate to remain outside court revision in disciplining its members.

**Mr. Audcent:** It is a delicate issue, senator, that has to be managed extremely carefully. I think everyone shares your concern to preserve the autonomy of the Senate to manage itself. The question is finding the mechanisms to assure that.

**The Chairman:** It is beginning to sound to me as if the best approach is as an appendix to the rules. There have been attempts within the Senate for years to bring in bylaws. There have been various and assorted problems that keep arising.

It always seems to get bogged down and never goes anywhere. If we try to go the bylaw route, although it may be in the BNA, we might still be here trying to do the same thing 25 years from now.

**Senator Fraser:** I come at preservation of privilege from a different angle. I was looking at section 10 of the draft code of conduct, which reads.

Nothing in this Code affects the privileges, immunities or powers referred to in section 4 of the *Parliament of Canada Act* or those of the Speaker of the Senate or the House of Commons.

Perhaps it would be preferable to delete that and remain silent on the issue, thereby just assuming that everything is covered by privilege rather than raising the question. Do you see what I mean?

I do not know whether I am taking a completely wrong turn in legal terms here. It seems to me that if you start saying in one place that this does not affect privilege, you are opening the door to people saying that it was not said somewhere else. It would be better to be silent, because our assumption, on strong constitutional grounds, is that all of it is covered by privilege and we do not have to say so.

**Mr. Bélisle:** I think I did make that statement.

**Senator Fraser:** I am sorry.

**Mr. Bélisle:** I said that privileges were not being affected.

If the Senate adopts a code of conduct as part of how it governs its own internal affairs, it would follow that privilege could cover its application in the way that you are saying. You would remain silent about it because it is already within the statute, absolutely. When the Senate adopted a Senate attendance policy in 1990, there was no mention of privileges, and the statutes have provisions for those privileges.

**Senator Fraser:** Would we be better off to strike that reference?

**Mr. Bélisle:** Yes. However, I gather from reading the transcript that this question was asked and that is why I raised it today.

judiciaire. La politique autonome offrirait probablement une meilleure protection aux privilèges du Sénat, pour que le Sénat échappe aux révisions judiciaires à l'égard des mesures disciplinaires imposées à ses membres.

**M. Audcent:** La question est délicate, sénateur. Il faut la gérer avec une extrême prudence. Je crois que tout le monde tient, comme vous, à préserver l'autonomie du Sénat, pour qu'il puisse se gérer lui-même. Il s'agit de trouver les mécanismes à adopter pour assurer ces résultats.

**La présidente:** Je commence à avoir l'impression que la meilleure formule est d'ajouter une annexe au Règlement. Depuis des années, on essaie au Sénat de faire adopter des règlements. Il surgit sans cesse des problèmes fort variés.

On dirait qu'il y a toujours des embûches, et on n'arrive jamais nulle part. Si nous essayons de prendre des règlements internes, même si la Loi constitutionnelle le permet, nous pourrions aussi bien être toujours en train d'essayer dans 25 ans d'ici.

**Le sénateur Fraser:** J'aborde la protection des privilèges sous un angle différent. J'étais en train de revoir l'article 10 du projet de code de déontologie. Il dit ceci:

Le présent code n'a pas pour effet de porter atteinte aux privilèges, immunités et pouvoirs prévus à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, ni à ceux du président du Sénat ou de la Chambre des communes.

Il vaudrait peut-être mieux supprimer cet article et ne rien dire de la question en présumant que tout est protégé par le privilège au lieu de soulever la question. Voyez-vous ce que je veux dire?

J'adopte peut-être un point de vue complètement erroné sur le plan juridique, mais il me semble que, si on commence à dire que les privilèges ne sont pas touchés par telle disposition, on entrouvre la porte à ceux qui diront que tel ou tel autre document ne donne pas cette précision. Il vaudrait mieux ne rien dire, étant donné que notre hypothèse, qui repose sur de solides fondements constitutionnels veut que les privilèges s'appliquent sans restriction. Nous n'avons donc pas à le dire.

**M. Bélisle:** Je crois avoir dit cela.

**Le sénateur Fraser:** Je suis désolée.

**M. Bélisle:** J'ai dit que les privilèges n'étaient pas touchés.

Si le Sénat se donne un code de déontologie dans le cadre des modalités de ses propres affaires, il s'ensuit que les privilèges portent sur son application ainsi que vous le dites. On ne dit rien à cet égard, puisque c'est déjà prévu dans la loi, absolument. Lorsque le Sénat a adopté une politique sur les présences, en 1990, il n'a pas été question de privilèges, et la loi comprend des dispositions sur ces privilèges.

**Le sénateur Fraser:** Ferions-nous mieux de faire disparaître cette mention dans le code?

**M. Bélisle:** Oui. J'ai cru comprendre, à la lecture de la transcription, que la question avait été posée, et c'est pourquoi je l'ai abordée aujourd'hui.



**Senator Fraser:** I am grateful to you, Mr. Bélisle. I said it was a supplementary, not a quarrel.

**Mr. Bélisle:** Absolutely not. Mr. Audcent wants to add something.

**Mr. Audcent:** You have a policy choice there. I will provide a further piece of information to feed into your policy choice. The draft bill provides that the duties and functions of the Senate ethics officer are carried out within the institution of the Senate. The Senate ethics officer enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions. Therefore, the bill also contains that suggestion. There are many pointers saying we do not want to be interfered with on internal administration.

**The Chairman:** I would point out that it is section 10 in the draft code. It says that "Nothing in this Code affects the privileges, immunities or powers," et cetera. The House deleted section 10 as being unnecessary.

**Senator Grafstein:** I have a general question, but I will raise a specific issue first.

I take it that in dealing with three categories, which are the rules, policies by way of an appendix, or bylaws, the real issue is not that we cannot expand on the existing code of conduct under the rules, but it would be somewhat difficult from a drafting standpoint because of the powers of the Speaker. We are trying to institute another officer to supervise, or regulate, if you will, senators' conduct vis-à-vis the existing rules or the rules as may be appended in a separate document.

You are raising this with us because of the complication with respect to the role of the Speaker in the house, as opposed to the day-to-day regulation of questions of interest or conflict. Is that the problem? I understand the differences are at the other end. It is all the same. It is essentially a drafting problem.

**Mr. Bélisle:** Under rule 18, the Speaker is clearly responsible for the interpretation of the *Rules of the Senate*.

**Senator Grafstein:** That is a matter of drafting.

**Mr. Bélisle:** Mr. Audcent is the drafter.

**Mr. Audcent:** I suppose there is a fine line where drafting reflects reality. Many of you may not concede that.

They deal with different subject matter. The purpose of the rules is to govern your meetings, whereas the purpose of this code is to govern your conduct, which is quite beyond the bounds of meetings of the chamber and committees.

The *Rules of the Senate* does contain a little extrinsic material. There is some financial administration material because there was no other document in which to put it. If there were, it would go there.

**Le sénateur Fraser:** Je vous en suis reconnaissante, monsieur Bélisle. J'ai dit que c'était une question complémentaire, non un sujet de querelle.

**M. Bélisle:** Absolument pas. M. Audcent voudrait ajouter quelque chose.

**M. Audcent:** Un choix de politique s'offre ici à vous. Je vais donner un autre élément d'information pour éclairer votre choix. L'avant-projet de loi dispose que le conseiller sénatorial en éthique remplit ses devoirs et fonctions dans le cadre de l'institution du Sénat et qu'il possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs lorsqu'il agit de la sorte. Le projet de loi va donc dans le même sens. De nombreuses indications montrent que nous ne voulons pas qu'il y ait ingérence dans l'administration interne.

**La présidente:** Je signale que cela se trouve à l'article 10 du projet de code: «Le présent code n'a pas pour effet de porter atteinte aux privilèges, immunités et pouvoirs prévus...» La Chambre a supprimé l'article 10, le jugeant inutile.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai une question d'ordre général, mais, tout d'abord, je voudrais poser une question plus précise.

Je crois comprendre que, à propos des trois catégories définies, soit le Règlement, une politique insérée en annexe et les règlements internes, le vrai problème tient au fait que nous ne pouvons élargir l'actuel code de conduite prévu par le Règlement, mais que cela présente certaines difficultés sur le plan de la formulation, vu les pouvoirs de la présidence. Nous essayons de créer un autre poste, dont le titulaire surveillerait ou régirait, si on veut, la conduite des sénateurs concernant les règles actuelles ou celles qui pourraient être annexées dans un document distinct.

Vous abordez cette question avec nous en raison des complications à l'égard du rôle du Président à la chambre plutôt que de la réglementation courante des questions de conflit d'intérêts. Est-ce bien cela, le problème? Je comprends que les différences se posent de l'autre côté. C'est tout à fait la même chose. C'est essentiellement une question de rédaction.

**M. Bélisle:** Aux termes de l'article 18 du Règlement, il est clair qu'il appartient au Président d'interpréter le *Règlement du Sénat*.

**Le sénateur Grafstein:** C'est une question de rédaction.

**M. Bélisle:** M. Audcent est le rédacteur.

**M. Audcent:** On suppose qu'il y a une ligne de démarcation fine où le texte reflète la réalité. Un grand nombre d'entre vous en conviendront.

Les sujets traités sont différents. Le Règlement a pour rôle de régir vos séances, alors que le code vise à régir votre conduite, ce qui n'a rien à voir avec le déroulement des séances de la chambre et des comités.

Le *Règlement du Sénat* contient fort peu de choses qui soient extrinsèques. Il y a des éléments sur l'administration financière, car il n'y avait aucun autre document où on pouvait en traiter. S'il y en avait un, ces dispositions s'y retrouveraient.

Here you are bringing in an entire code that has nothing to do with conducting your proceedings in the Senate and in committee. They seem to be different matters requiring different documents.

**Senator Grafstein:** Essentially, it is how we address the issue, as opposed to not being able to do it under the rules. We could do it under the rules, through drafting. It might be simpler, in terms of application and clarity, to have it in a different place.

**Mr. Bélisle:** One of the points I mentioned was that having the form, the purpose, definitions and all of that within the existing rules would be quite difficult. That is why we would suggest putting it somewhere else.

**Senator Grafstein:** It is essentially a drafting problem and an issue of clarity of intent, as opposed to the impossibility of being able to do it under either rules or policy. I am not too clear about bylaws.

However, bylaws present some different problems as far as I am concerned. I see it clearly as being in rules and policy. A policy is appended to the rules. Bylaws are a somewhat more difficult and complex issue with which I will not belabour the committee.

I want to step back a little and look at the current practice, which includes rules affecting the interests of senators. Mr. Audcent and you have been engaged in this issue for a long time.

Give us a sense of the current practice, under the current rules, on declaration of interest or problems with respect to senators, but without getting into detailed cases. For instance, how active are you, as counsel, on this question? What has been the level of activity or correspondence? I talked to several senators who told me that they have had regular correspondence with someone, and I assume it is either Mr. Bélisle or Mr. Audcent. Give us a sense of the current practice and the current level of activity dealing with these issues.

**Mr. Bélisle:** Senator, in terms of the pecuniary interests, we are looking at 65(4) and its application.

Rule 94 deals particularly with pecuniary interest for senators who are sitting on committees. This one does not present too much of a problem because it requires a member of a committee not to sit with respect to the matter when the committee studies it, but the rules do not require the member to resign from the committee. As you know, usually that is dealt with through the membership change provisions.

Rule 65(4) provides a mechanism to disallow a vote based on pecuniary interest. Personally, I do not have any knowledge of the pecuniary interests of senators. I think Mr. Audcent has managed these provisions at one point in time, or he has a register.

Ici, vous adoptez un code complet qui n'a rien à voir avec le déroulement des délibérations du Sénat et des comités. Les sujets semblent différents, et exigent donc des documents différents.

**Le sénateur Grafstein:** Essentiellement, c'est la façon d'aborder la question, puisque nous ne pouvons le faire dans le Règlement. Nous pourrions nous servir du Règlement, avec une certaine formulation, mais il serait plus simple, du point de vue de l'application et de la clarté, de placer ces dispositions ailleurs.

**M. Bélisle:** J'ai dit tout à l'heure qu'il serait très difficile, des points de vue de la forme, de l'objectif, des définitions, et cetera de se servir du Règlement. C'est pourquoi nous proposons que ces dispositions soient mises ailleurs.

**Le sénateur Grafstein:** C'est essentiellement un problème de rédaction et de clarté des intentions plutôt que d'impossibilité de recourir au Règlement ou à une politique. Je ne vois pas très bien comment se présente la situation pour ce qui est des règlements internes.

Toutefois, les règlements internes présentent des problèmes différents, à mon sens. Je vois clairement la possibilité d'utiliser le Règlement ou d'adopter une politique, qui figurerait en annexe au Règlement. Les règlements internes sont une question un plus difficile et complexe avec laquelle je ne vais pas ennuyer le comité.

Je voudrais prendre un peu de recul et considérer les usages actuels, qui comprennent des règles touchant les intérêts des sénateurs. M. Audcent et vous, vous vous occupez de la question depuis longtemps.

Donnez-nous une idée des usages actuels, aux termes du Règlement existant, en ce qui concerne la déclaration des intérêts ou des problèmes concernant les sénateurs, mais sans traiter de cas détaillés. Par exemple, dans quelle mesure, à titre de conseiller, intervenez-vous activement à cet égard? Quel est le niveau d'activité ou de correspondance? Je me suis entretenu avec plusieurs sénateurs. Ils me disent qu'ils ont eu une correspondance régulière avec quelqu'un. J'imagine qu'il s'agit de M. Bélisle ou de M. Audcent. Donnez-nous une idée des usages qui ont cours et du niveau actuel d'activité, à propos de ces questions.

**M. Bélisle:** Sénateur, pour qui est des intérêts pécuniaires, nous parlons ici du paragraphe 65(4) du Règlement et de son application.

L'article 94 du Règlement traite plus particulièrement de l'intérêt pécuniaire des sénateurs qui siègent aux comités. Cela ne présente pas un problème trop grave, car il faut que le membre du comité s'abstienne de siéger lorsque le comité aborde la question à l'égard de laquelle il a un intérêt, mais le Règlement n'exige pas que le sénateur démissionne du comité. Comme vous le savez, on utilise habituellement les dispositions sur le changement de composition des comités.

Le paragraphe 65(4) du Règlement prévoit un mécanisme permettant d'annuler un vote en raison d'un intérêt pécuniaire. Pour ma part, je n'ai aucune connaissance sur les intérêts pécuniaires des sénateurs. Je crois que M. Audcent s'est chargé de ces dispositions, à un moment donné, ou bien il a un registre.



**Mr. Audcent:** The first form of registration that the clerk receives is your declaration of qualification at the time you become a senator and when you renew those declarations.

As counsel to the individual senators, I receive communications from senators on a regular basis, asking me various conflict of interest questions under the statutes. Sometimes, the senators want to give me the facts of the situation directly. At other times, they ask me, for example, to brief their counsel or accountant so that the other professional can provide them with knowledgeable advice because I can give them an analysis of the relevant provisions.

In the previous Parliament, a committee of the Senate decided that it would be appropriate for senators on that committee to have the opportunity to write to Parliamentary Counsel and disclose their interests, so I opened a register book to accommodate that committee. Anyone who phoned, from the press or whatever, could read the senators' declarations. It was a bit of an uncomfortable situation because I was not necessarily advising senators with respect to what they disclosed; it was just a clerical function. As a result of that, we made amendments to the *Rules of the Senate*, and the current rule 94 now has additional provisions allowing committees to invoke a disclosure regime when it is appropriate for a special study.

That is as much information as I can give you on the various aspects of dealing with staff that have occurred.

**The Chairman:** Mr. Bélisle, thank you for coming. Before you leave, I will say that it seems to me that we are in the process of ruling out putting this code within the *Rules of the Senate* or in a bylaw, because it becomes too complex. Which of the two that you have suggested, appendix to the rules or an independent policy, would you yourself recommend?

**Mr. Bélisle:** Both of them, senators. Again, I refer to the only other stand-alone policy that was adopted, on attendance. It would be up to you to consider the implications and what you want to do with it.

**Mr. Audcent:** Madam Chair, thank you. Good afternoon, honourable senators. My opening remarks will take between 10 and 15 minutes. I was pleased to note that the Ontario Integrity Commissioner was able to address you yesterday. An ethics commissioner with experience in administering codes of this kind is probably in a better position than I to advise you on the interpretation of such a document and on issues that might arise out of its application. However, I am delighted to be here to share a legal perspective on the draft code with you.

To begin at the beginning, the current proposal, as I understand it, is to have the Senate adopt the code of conduct for senators alone, by a motion that, upon adoption, will become an order of the Senate. It follows that the code will not be a statute, which requires the concurrence of the three elements of Parliament. Rather, the code of conduct will be of the same nature as the *Rules of the Senate of Canada* or the attendance

**M. Audcent:** Le premier formulaire que le greffier reçoit est la déclaration d'aptitude lorsqu'un sénateur accède au Sénat ou renouvelle la déclaration.

À titre de conseiller des sénateurs pris individuellement, je reçois des communications des sénateurs régulièrement, me posant différentes questions sur les conflits d'intérêts, aux termes des lois. Parfois, les sénateurs veulent m'exposer leur situation directement. Parfois, ils me demandent par exemple de renseigner leur avocat ou leur comptable pour que cet autre spécialiste leur donne des conseils éclairés, puisque je peux leur proposer une analyse des dispositions pertinentes.

Au cours de la dernière législature, un comité sénatorial a décidé qu'il conviendrait que les sénateurs de ce comité aient la possibilité d'écrire au conseiller parlementaire et de divulguer leurs intérêts. J'ai donc ouvert un registre à l'intention de ce comité. Toute personne qui téléphonait, journaliste ou autre, pouvait lire les déclarations des sénateurs. La situation était un peu inconfortable, car je ne conseillais pas forcément les sénateurs au sujet des éléments divulgués; c'était une fonction de commis. Par conséquent, nous avons apporté des modifications au Règlement du Sénat, et l'article 94 comprend maintenant des dispositions supplémentaires permettant aux comités de recourir à un régime de divulgation lorsque cela convient pour une étude spéciale.

C'est toute l'information que je peux donner sur les divers aspects des contacts qui ont eu lieu avec le personnel.

**La présidente:** Monsieur Bélisle, merci d'avoir comparu. Avant que vous ne partiez, je dirai que, à ce qu'il me semble, nous sommes en train d'exclure la possibilité d'intégrer le code au *Règlement du Sénat* ou d'en faire un règlement interne, car cela deviendrait trop complexe. Parmi les deux possibilités que vous avez avancées, soit une annexe au Règlement, soit une politique à part, que recommanderiez-vous?

**M. Bélisle:** Les deux, sénateurs. Encore une fois, je me reporte à la seule autre politique à part qui a été adoptée, celle qui porte sur les présences. Il vous appartient d'examiner les conséquences et ce que vous voulez faire.

**M. Audcent:** Merci, madame la présidente. Bon après-midi, honorables sénateurs. Je prendrai 10 à 15 minutes pour vous présenter mon exposé préliminaire. J'ai été heureux de noter que le commissaire à l'intégrité de l'Ontario a pu venir témoigner hier. Un commissaire à l'éthique qui a l'expérience de l'administration de codes de ce genre est probablement mieux placé que moi pour vous conseiller sur l'interprétation d'un tel document et sur les problèmes que peut soulever son application. Toutefois, je suis enchanté d'être ici pour vous présenter le point de vue d'un juriste sur le projet de code que vous examinez.

Je vais commencer par le commencement. Si j'ai bien compris, la proposition actuelle consiste à faire adopter par le Sénat un code de déontologie s'appliquant exclusivement aux sénateurs au moyen d'une motion qui, une fois adoptée, deviendrait un ordre du Sénat. Ainsi, le code ne prendra pas la forme d'une loi nécessitant l'accord des trois éléments du Parlement. Il sera plutôt de la même nature que le *Règlement du Sénat du Canada* ou la

policy, which are decisions of the Senate in the form of an order. This will remain true wherever in the Senate authorities the code is actually physically placed.

Turning to your interim report, I note that it advises that you are in agreement that a Senate ethics officer shall have legal experience. In my view, it would be important to follow up on this recommendation by placing in the code of conduct an express provision that requires the officer to give you advice that is not only in compliance with the code but also with the law.

By so doing, you will end the argument that the role of the new ethics officer is limited to interpreting the code of conduct, and that senators, with respect to the same proposed activity, must consult the new ethics officer with respect to compliance with the code of conduct and Parliamentary Counsel with respect to compliance with the law. If a new ethics package is to be adopted, senators should be entitled to one-stop shopping and consistent advice.

I would also recommend that you at least consider integrating into the code of conduct rules that reflect the rules of law that will continue to govern you. This will allow you to not lose sight of the conflict of interest obligations that the law imposes on you and which Parliament presumably considers to be the more important ones. They are certainly the obligations, the breach of which will have the gravest consequences.

The code of conduct already covers the substance of the prohibitions in section 16 of the Parliament of Canada Act and section 119 of the Criminal Code. However, you should consider adding two new provisions that reflect the prohibitions set out in paragraphs 121(1)(a) and (c) of the Criminal Code.

To reflect 121(1)(a), the prohibition would provide that no senator may accept a benefit as consideration for an act or omission in connection with the transaction of business with, or any matter of business relating to, the Government of Canada, or any benefit that Her Majesty in right of Canada can bestow.

To reflect 121(1)(c), the prohibition would provide that no senator may accept a benefit from a person who has dealings with the Government of Canada unless he has legal authority to do so. Since it will be the responsibility of the ethics officer to interpret the code of conduct, it will be up to that officer to determine what legal authority is necessary.

The reason for structuring things this way is that paragraph 121(1)(c) of the Criminal Code prohibits a senator from receiving a benefit from a person who has dealings with the government unless the senator has the consent in writing of the head of the branch of government of which the senator is an official.

politique relative à la présence des sénateurs, qui sont des décisions présentées sous forme d'ordres du Sénat. Ce sera le cas quel que soit le document officiel du Sénat dans lequel le code sera intégré.

Je note, dans votre rapport intérimaire, que vous êtes d'accord que le conseiller sénatorial en éthique doit avoir une expérience juridique. À mon avis, il serait important de donner suite à cette recommandation en inscrivant dans le code de déontologie une disposition imposant expressément que le conseiller vous donne des avis sur la façon de vous conformer non seulement au code, mais aussi à la loi.

En agissant ainsi, vous mettez fin à l'argument selon lequel le rôle du nouveau conseiller en éthique est limité à l'interprétation du code de déontologie. D'après cet argument, les sénateurs devraient, à l'égard d'une même activité envisagée, consulter le nouveau conseiller en éthique sur la conformité au code de déontologie et consulter le conseiller parlementaire sur la conformité à la loi. S'il faut adopter un nouvel ensemble de mesures concernant l'éthique, les sénateurs devraient pouvoir s'adresser à un «guichet unique» et compter sur des avis et des conseils cohérents.

Je vous recommande en outre d'envisager au moins d'intégrer dans le code de déontologie des règles reflétant les dispositions législatives qui continueront à vous régir. Ainsi, vous ne perdrez pas de vue les exigences relatives aux conflits d'intérêts que la loi vous impose et que le Parlement, on peut le supposer, considère comme étant les plus importantes. Ce sont certes les obligations auxquelles on ne peut pas manquer sans s'exposer aux conséquences les plus graves.

Le code de déontologie couvre déjà l'essentiel des interdictions prévues à l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et à l'article 119 du Code criminel. Toutefois, vous devriez envisager l'ajout de deux nouvelles dispositions qui reflètent les interdictions prévues aux alinéas 121(1)a) et c) du Code criminel.

Conformément à l'alinéa 121(1)a), l'interdiction disposerait qu'aucun sénateur ne peut accepter un avantage en contrepartie d'un acte ou d'une omission relatifs à une affaire avec le gouvernement du Canada ou à un avantage que Sa Majesté du droit du Canada peut accorder.

Conformément à l'alinéa 121(1)c), l'interdiction disposerait qu'aucun sénateur ne peut accepter un avantage d'une personne qui est en relation d'affaires avec le gouvernement du Canada, à moins d'y être légalement autorisé. Comme il incombera au conseiller en éthique d'interpréter le code de déontologie, il lui appartiendra de déterminer quelle autorisation légale sera nécessaire.

La raison pour laquelle il faut structurer ainsi les choses est que l'alinéa 121(1)c) du Code criminel interdit à un sénateur de recevoir un avantage d'une personne qui est en relation d'affaires avec le gouvernement, à moins que le sénateur n'ait le consentement écrit du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire.



The expression “head of the branch of government” is not used elsewhere in federal statutes. The Access to Information Act and the Privacy Act define the word “head” in respect of a government institution and make it the minister. Although no statutory provision that I know of expressly makes the Speaker the head of the Senate, the Financial Administration Act does identify the Speaker as the appropriate minister with respect to the Senate. For the House of Commons, the act specifies that the appropriate minister is the Board of Internal Economy.

The bottom line is that it would be useful to senators if a mechanism could be devised and adopted by the Senate that would allow senators to access the written consent that the Criminal Code requires from an appropriate source that meets the statutory requirement, without any undue incursion into your independence or privacy.

Honourable senators, the old adage says, “Out of sight, out of mind.” There is a danger that if these wide prohibitions with criminal consequences are not integrated in some way into the code of conduct, senators and the ethics officer alike may lose sight of them.

Leaving the issue of dovetailing the proposed code of conduct with the law, I turn to the code of conduct itself. It seemed to me, honourable senators, that a good starting place for reflecting on the content of the draft code would be a review of just what it is that a senator does.

Actually, this made me think that a useful study could be conducted with a view to finding out just what the full range of activities of all senators is. Given the diversity of interests and talents in the Senate, it is unlikely that any two of you do exactly the same things, and the full range of senators’ activities might surprise even senators. No doubt some of your activities are reflected in Senator Joyal’s new book, *Protecting Canadian Democracy: the Senate You Never Knew*. Perhaps Senator Joyal is looking for a new research project.

Obviously, what senators actually do is critical to the development and review of any code of conduct. If conduct is to be regulated, the regulation must be relevant and apply to the conduct. The conduct to be regulated, according to Bill C-34, is your duties and functions of office as members of the Senate.

So what do senators do? The publication *The Senate Today* offers a brief overview of how senators present their functions to the public. I quote:

[Translation]

Examining and revising legislation, investigating national issues and representing regional, provincial, and minority interests — these are important functions in a modern democracy. They are also the duties of Canada’s Senate. Senators represent, investigate, deliberate and legislate. [...]

L’expression «chef de la division de gouvernement» n’est utilisée nulle part ailleurs dans les lois fédérales. D’après la définition de «responsable d’institution fédérale» donnée dans la Loi sur l’accès à l’information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, la personne en cause serait le ministre. Même si, à ma connaissance, aucune disposition législative ne désigne expressément le Président comme «responsable» du Sénat, la Loi sur la gestion des finances publiques le désigne comme le ministre compétent à l’égard du Sénat. Dans le cas de la Chambre des communes, c’est le Bureau de régie interne qui remplit cette fonction.

Bref, il serait utile que les sénateurs disposent d’un mécanisme conçu et adopté par le Sénat pour leur permettre d’accéder au consentement écrit prévu dans le Code criminel d’une façon qui soit conforme aux exigences législatives sans empiéter indûment sur l’indépendance ou la vie privée des sénateurs.

Honorables sénateurs, on peut craindre, si ces interdictions générales aux conséquences criminelles ne sont pas intégrées d’une façon ou d’une autre dans le code de déontologie, que les sénateurs et le conseiller en éthique ne les perdent de vue.

Je vais maintenant laisser de côté la question de la concordance entre le code de déontologie envisagé et la loi pour me concentrer sur le code lui-même. Il me semble, honorables sénateurs, qu’un bon point de départ pour examiner le contenu du projet de code consiste simplement à passer en revue ce que fait un sénateur.

En fait, cela me fait penser qu’il serait utile de mener une étude pour déterminer la pleine gamme des activités de l’ensemble des sénateurs. Compte tenu de la multiplicité des intérêts et des talents qu’on trouve au Sénat, il est peu probable qu’il y en ait deux parmi vous qui fassent exactement les mêmes choses. Il est même possible que vous trouviez vous-même surprenante la pleine gamme des activités des sénateurs. Vous en trouverez un bon échantillon dans le nouveau livre du sénateur Joyal, *Le Sénat que vous pensiez connaître*. Peut-être le sénateur Joyal est-il en quête d’un nouveau projet de recherche.

De toute évidence, il est critique d’examiner ce que font les sénateurs pour élaborer et étudier tout code de déontologie. Si la conduite doit être réglementée, les règles doivent être pertinentes et bien s’appliquer à la conduite. D’après le projet de loi C-34, la conduite à réglementer, ce sont vos tâches et vos fonctions à titre de membres du Sénat.

Par conséquent, que font les sénateurs? La publication *Le Sénat aujourd’hui* présente un bref aperçu de leurs fonctions. Je cite:

[Français]

Il appartient à une démocratie moderne d’examiner à fond les lois et de les modifier, d’approfondir les grandes questions nationales et de défendre les intérêts des régions, des provinces et des minorités. Ces grandes fonctions d’une démocratie moderne sont aussi les tâches courantes du Sénat du Canada. Les sénateurs représentent, enquêtent, délibèrent et légifèrent. [...]

Follow a senator around for a few days. You will find yourself hurrying from the Senate Chamber to committee rooms to the office, and regularly back to the region of Canada the senator represents as the two of you attend to the varied duties of the job. Part of each week is devoted to debate in the chamber, but most of a senator's work is accomplished in committee. Many senators sit on one or more committees and serve on sub-committees as well. They log long hours in meetings and in preparation, making themselves familiar with bills and pinpointing weaknesses that may need amendment. Caucus meetings and speech writing also fill up those busy days.

Through their committee work and their experience outside the Senate, many senators have developed significant areas of specialization. People identify them with these subjects and turn to them for help or to express their opinions. Senators spend a great deal of their time talking to organizations and individuals, and promoting awareness of the issues of particular concern to them. [...]

Senators boost Canada's profile on the world stage and strengthen its relationships with other countries through their participation in parliamentary associations. They meet with parliamentarians from around the world to discuss such issues as trade, economics, security, culture and human rights. These meetings also add to the senators' owe storehouses of knowledge that will serve them as legislators.

Senators also act as ombudsmen. They handle calls from people looking for information on legislation or help in dealing with the federal government and its bureaucracy.

#### [English]

More technically, according to the Constitution, you represent your region, your province or territory. The Constitution might be read to imply that each Quebec senator also represents one of 24 electoral divisions.

Your summons as a senator recites that you are summoned "for the purpose of obtaining your advice and assistance in all weighty and arduous affairs which may the state and defence of Canada concern." In order to do so, your right and duty is to attend, to speak and to vote, both in the full Senate and in committees.

The Constitution provides that you are an essential part of the federal law-making process. No bill becomes law without your consent. Writers often inadvertently limit your role to this law-making function, but you also have major roles in financing government, in holding the government accountable, and in developing public policy.

Chamber and committee functions are at the core of a senator's functions and are sometimes referred to as "official business." Other official business would include serving as a minister of the Crown or taking an assignment at the request of a minister of the

Si vous deviez suivre un sénateur au travail, il vous faudrait faire la navette, parfois à la course entre la salle du Sénat, les salles de comité et son bureau, et vous rendre régulièrement avec lui dans la région du Canada qu'il représente pendant qu'il s'acquitte de ses diverses fonctions. Le sénateur consacre une partie de la semaine aux débats du Sénat, mais c'est en comité qu'il accomplit l'essentiel de son travail. Beaucoup de sénateurs siègent à plusieurs comités et sous-comités. Ils passent de longues heures en réunion, sans compter la préparation nécessaire pour se familiariser avec les projets de loi et les modifier s'il y a lieu. Les réunions du caucus de leur parti et la rédaction de discours occupent aussi une partie de leurs journées déjà chargées.

Par leur travail en comité et leur expérience antérieure, beaucoup de sénateurs ont acquis des compétences reconnues dans certains domaines. Le public les identifie à ces domaines et se tourne vers eux pour obtenir de l'aide ou pour se faire entendre. Ainsi, les sénateurs passent une grande partie de leur temps à échanger avec des organisations et des particuliers et à promouvoir les causes qui leur tiennent particulièrement à cœur. [...]

Sur la scène internationale, les sénateurs contribuent à promouvoir l'image du Canada et à resserrer nos liens avec d'autres pays par le biais des associations parlementaires. Ils y rencontrent des parlementaires du monde entier pour discuter, notamment, de commerce, d'économie, de sécurité, de culture et de droits de la personne. Ils y puisent des connaissances précieuses dans leur travail de législateur.

Les sénateurs servent aussi d'ombudsman. Ils répondent aux gens qui cherchent de l'information sur les textes de loi ou qui ont besoin d'aide dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral et l'appareil administratif de l'État.

#### [Traduction]

Sur un plan plus technique, d'après la Constitution, vous représentez votre région, votre province ou votre territoire. La Constitution pourrait également impliquer que chaque sénateur du Québec représente aussi l'une de 24 divisions électorales.

Vous noterez que votre convocation vous invite à faire partie du Sénat «dans le dessein d'obtenir votre avis et votre aide dans toutes les affaires importantes et ardues qui peuvent intéresser l'état et la défense du Canada». À cette fin, vous avez le droit et le devoir d'être présents, de prendre la parole et de voter, aussi bien en séance plénière du Sénat qu'en comité.

D'après la Constitution, vous êtes un élément essentiel du processus fédéral d'élaboration des lois. Aucun projet de loi ne peut être adopté sans votre consentement. Certains auteurs limitent par inadvertance votre rôle à cette fonction législative, mais vous avez en fait d'autres rôles importants touchant le financement de l'État, le contrôle de la responsabilité du gouvernement et l'élaboration de la politique publique.

Les fonctions de la Chambre et des comités forment l'essentiel de la tâche des sénateurs et sont parfois appelées «fonctions officielles». Parmi les autres fonctions officielles, il y a lieu de mentionner la nomination au Cabinet et l'exécution de missions à



Crown. In the Senators' attendance policy, these assignments are so closely associated with the Senate that time spent at them is shown as attendance to business in the *Journals of the Senate*.

In addition, senators also attend to public business. The Parliament of Canada Act provides that a day spent on public business shall be reckoned as a day of attendance if you do not attend the sitting, thus allowing you to be paid for it.

Most senators meet in national caucus weekly, and in other caucuses, too, which is but one example of work within your political parties. Some senators no doubt spend long office hours helping with the internal organizational activities of their parties. You also attend private partisan meetings and participate in leadership campaigns and party conventions.

Back in the office, senators communicate both with the government and with Canadians. You prepare and make interventions to government on all kinds of issues, whether to a minister directly or to the bureaucracy, or to independent agencies, boards, commissions and tribunals. The intervention may concern a matter that is or will be before the Senate, but may also concern matters unlikely ever to come to the Senate's attention.

Senators also interact with Canadians, both publicly and in private. Every time that a senator reaches out to Canadians by speaking at a dinner or attending a public gathering, that senator is on public business.

I hope that this review creates a sufficient record of your roles and functions.

What about your powers? With respect to any matter that comes to the Senate and that needs its consent, such as legislation, you are, as a collectivity, omnipotent. Since every senator holds one of a potential 105 votes, and since votes are often divided on partisan lines, you are each, individually, very powerful.

A question that I cannot answer concerns how much influence individual senators have with the executive government. The answer no doubt varies by senator, by issue and over time.

In her comments made to the Senate on May 1, the Leader of the Government in the Senate noted that, from the public's perspective, senators enjoy a level of access and a potential to exercise quiet influence that is vastly beyond that of ordinary citizens.

Identifying the true range of your potential influence, and what activities lie reasonably within its sphere and what activities are beyond it, is surely important in assessing the potential scope of future rules.

la demande d'un ministre. Dans la politique relative à la présence des sénateurs, ces fonctions sont si étroitement associées au Sénat que le temps passé à s'en acquitter fait partie du temps de présence mentionné dans les *Journaux du Sénat*.

De plus, les sénateurs ont des fonctions publiques. Selon la Loi sur le Parlement du Canada, une journée consacrée à des fonctions publiques est considérée comme une journée de présence si vous n'assistez pas à une séance, ce qui vous permet d'être rémunéré pour cette journée.

La plupart des sénateurs assistent toutes les semaines au caucus national ainsi qu'à d'autres caucus, qui ne sont qu'un exemple du travail que vous faites au sein de votre parti politique. Il n'y a pas de doute que certains sénateurs consacrent de longues heures de travail aux activités d'organisation interne de leur parti. Vous participez également à des réunions privées du parti, à des campagnes électorales et à des congrès.

À votre bureau, vous communiquez aussi bien avec le gouvernement qu'avec les Canadiens. Vous rédigez et présentez des interventions auprès du gouvernement sur toutes sortes de questions, ces interventions étant adressées directement à un ministre, à la bureaucratie ou à des organismes, conseils, commissions et tribunaux indépendants. Elles peuvent porter sur une question dont le Sénat est ou sera saisi, mais peuvent aussi concerner des affaires peu susceptibles d'être jamais présentées au Sénat.

Les sénateurs ont également des contacts avec les Canadiens, aussi bien en public qu'en privé. Chaque fois qu'un sénateur s'adresse à des Canadiens, en prenant la parole à un dîner ou en assistant à une rencontre publique, il ou elle s'acquitte d'une fonction officielle.

J'espère que cette énumération décrit d'une manière adéquate vos rôles et fonctions.

Et qu'en est-il de vos pouvoirs? Pour toute question dont le Sénat est saisi et qui nécessite son consentement, comme c'est le cas d'un projet de loi, vous avez collectivement des pouvoirs extrêmement importants. Comme chaque sénateur dispose d'une voix sur un total possible de 105 et comme les voix sont souvent conformes à la ligne du parti, chacun d'entre vous, individuellement, a de grands pouvoirs.

Il y a également la question de savoir quelle influence chaque sénateur a auprès du gouvernement. Je ne peux répondre à cette question, la réponse étant différente selon le sénateur, la question en cause et le moment.

Dans le discours qu'elle a prononcé au Sénat le 1<sup>er</sup> mai, madame le leader du gouvernement au Sénat a noté que, du point de vue du public, les sénateurs jouissent d'un niveau d'accès et d'une capacité d'exercer une influence discrète qui vont bien au-delà de ceux des simples citoyens.

Il est certes important, pour évaluer la portée des règles futures, de déterminer l'étendue réelle de votre influence possible et la nature des activités qui s'inscrivent ou ne s'inscrivent pas dans la sphère de cette influence.

In the other direction, in developing rules one must also consider the power that others can exercise over you. At the core of any conflict of interest code or code of conduct is a duty to exercise your public powers exclusively in the public interest. All senators know that they must not use their office and powers for personal gain. Nor can you afford to appear to do so, whether or not this is in fact the case.

Remember that the original purpose of the present section 14 of the Parliament of Canada Act was to prevent the executive government from being able to buy the votes of parliamentarians with lucrative contracts. Rules can assist in protecting you from undue influence and also in communicating your integrity to Canadians.

Honourable senators, my purpose in reviewing your roles and powers was to address the underlying issue of what are the goals or purposes of a code. It seems to me that facts dictate that the general public, and senators themselves, are the proper audiences of this document.

With respect to the public, the public confidence and trust in Parliament and in the Senate and senators is a legitimate value, one that is already reflected in rule 141(5) of the *Rules of the Senate*, which addresses the need to "protect the dignity and reputation of the Senate and the public trust and confidence in Parliament..."

Senators approach the issue of ethics from two perspectives. Individually, some will find comfort in having modern, clearly spelled out rules and a professional adviser to interpret them, apply them to fact situations and give binding answers.

You are in a special position with respect to your colleagues. You are associated with each other and have a great interest in each other's ethical conduct, for the public undoubtedly paints you all, to some extent, with the same brush. Yet you have little control over who is named to the Senate as your colleague, little control over their constitutional qualifications, and little control over the way they choose to carry out their parliamentary functions.

Understandably, if the ethics of one of your colleagues were to be publicly questioned, individual senators would feel great concern and some considerable discomfort, both for the colleague and for themselves. In this context, adoption of a code of conduct for senators could be a way of establishing a group consensus on the ethical standards in office you are prepared to offer each other, and expect from each other in return, and on the appropriate processes for dealing with such issues when they arise.

Honourable senators, at the end of my opening remarks to you on February 12, I noted that while it would be extremely important to get the law right, given the difficulty of changing

Par ailleurs, il est également important, lors de l'élaboration de règles, de considérer l'étendue des pouvoirs que d'autres peuvent exercer sur vous. À la base de tout code sur les conflits d'intérêts ou de tout code de déontologie, il y a l'obligation d'user de vos pouvoirs publics exclusivement dans l'intérêt public. Tous les sénateurs savent qu'ils ne peuvent pas faire usage de leurs fonctions et de leurs pouvoirs pour obtenir des avantages personnels. Vous ne pouvez pas non plus donner l'impression que vous le faites, même si ce n'est pas le cas.

Il faut se souvenir qu'à l'origine, l'objet du présent article 14 de la Loi sur le Parlement du Canada était d'empêcher le gouvernement d'acheter les voix des parlementaires en leur offrant des contrats lucratifs. Les règles peuvent contribuer à vous protéger d'une influence indue et donner aux Canadiens la preuve de votre intégrité.

Honorables sénateurs, cet examen de vos rôles et pouvoirs avait pour but de déterminer l'objet d'un code de déontologie. Pour moi, les faits imposent que le public et les sénateurs eux-mêmes soient les destinataires de ce document.

Pour ce qui est du public, sa confiance dans le Parlement, le Sénat et les sénateurs est une valeur légitime que reflète déjà le paragraphe 141(5) du *Règlement du Sénat*, qui mentionne la nécessité «de protéger la dignité et la réputation du Sénat et de préserver la confiance du public envers le Parlement.»

Les sénateurs abordent la question de l'éthique de deux points de vue. Sur le plan individuel, certains trouveront réconfortant d'avoir des règles modernes et claires et de disposer d'un conseiller professionnel chargé de les interpréter, de les appliquer à des situations concrètes et de donner des réponses fermes et exécutoires.

Vous occupez une position particulière par rapport à vos collègues. Vous avez des liens entre vous et chacun accorde un grand intérêt à la conduite des autres car le public a tendance à attribuer à l'ensemble du Sénat ce qu'il pense d'un sénateur particulier. Pourtant, vous n'avez en pratique aucune influence sur le choix des personnes nommées au Sénat et qui deviendront donc vos collègues, aucune influence sur leurs qualifications constitutionnelles et sur la façon dont ils décideront de s'acquitter de leurs fonctions parlementaires.

Il est facile de comprendre, dans ces conditions, que si l'éthique de l'un de vos collègues est publiquement mise en doute, chaque sénateur sera grandement préoccupé et très mal à l'aise, tant pour le collègue en cause que pour soi-même. Dans ce contexte, l'adoption d'un code de déontologie relatif aux sénateurs serait un moyen d'en arriver à un consensus collectif sur les normes éthiques que vous êtes disposés à vous offrir les uns aux autres et que vous attendriez des autres en contrepartie, et de convenir de processus adéquats pour régler ces questions quand elles se posent.

Honorables sénateurs, à la fin des observations préliminaires que je vous ai présentées le 12 février, j'ai noté qu'il est extrêmement important que la loi soit bien conçue, à cause de



it, you might derive some comfort in establishing a code of conduct for senators from the knowledge that change in response to situations would be possible.

To provide flexibility, a third improvement that could be considered for the draft code would be a mechanism along the lines of that found in the bylaws of the House of Commons. I refer to the provisions under which a member can submit a fact situation to the Board of Internal Economy, which may then deal with the case as an exception to the bylaws, if necessary.

Rules must not only work technically, but they must be useful and fair. I think that senators could take great comfort in knowing that, if the particular application of a rule to an unanticipated situation were unreasonable and unnecessary, the Senate committee would have the power to dispense with the rule.

Honourable senators, today I have suggested three new provisions that might be added to a code. Your committee now has for your consideration the House of Commons redraft of the code of conduct, now conflict of interest code, being considered by it. I have also prepared a clause-by-clause review of the draft code of conduct for senators, mostly from a drafting perspective. I will deposit it with the clerk of this committee as soon as it exists in both official language versions.

Thank you for your time, honourable senators. I look forward to your questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Audcent. A portion of your remarks today has reminded me that quite a few senators have approached me to suggest that a preamble to this code would be an appropriate place, if the code is to be a stand-alone document, to spell out the differences between the House of Commons and the Senate, to describe what the Senate is, the role of senators and our different constitutionally demanded mandates.

If any members of the committee agree with me, perhaps we should get some of our staff working on drawing up some kind of a preamble so that we can look at a document before us and think about whether we want to include that in the code.

**Senator Grafstein:** First, I want to thank you, Mr. Audcent, for that very comprehensive overview. I think it would be useful, Chairman — because I was trying to follow one idea and he was racing on to another equally important idea — if we could get a printed copy of his text and perhaps have him come back. We do not have it in front of us.

**The Chairman:** I am sorry, very definitely.

**Senator Grafstein:** I think it would be useful because a lot of the information he gave was important, particularly his comments about the Criminal Code being out of sight — I am not taking you out of context; I think it is an important statement to be made

la difficulté qu'il y a à la modifier, et que vous pourriez donc trouver un certain réconfort dans l'établissement d'un code de déontologie pour les sénateurs en sachant qu'il serait possible de le modifier pour l'adapter aux circonstances.

Pour assurer la souplesse nécessaire, on pourrait envisager une troisième amélioration du projet de code, qui consisterait en un mécanisme semblable à celui que l'on trouve dans les règlements de la Chambre des communes. Je veux parler des dispositions en vertu desquelles un député peut présenter une situation concrète au Bureau de régie interne, qui peut alors, si nécessaire, traiter le cas comme une exception aux règlements.

Il ne suffit pas que les règles fonctionnent sur le plan technique. Elles doivent aussi être utiles et équitables. Je crois que les sénateurs trouveraient rassurant de savoir que si l'application d'une règle particulière à une situation imprévue aboutissait sans nécessité à des résultats déraisonnables, le comité sénatorial aurait le pouvoir de ne pas appliquer la règle en cause.

Honorables sénateurs, je vous ai suggéré aujourd'hui trois nouvelles dispositions qui pourraient être ajoutées à un code. Le comité peut maintenant examiner la nouvelle version du projet de code de la Chambre des communes sur les conflits d'intérêts. J'ai également préparé une étude article par article du projet de code de déontologie des sénateurs, surtout dans une perspective de rédaction. Je la transmettrai au greffier du comité aussitôt que je disposerai du texte dans les deux langues officielles.

Honorables sénateurs, je vous remercie du temps que vous m'avez accordé. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

**La présidente:** Merci, monsieur Audcent. Vos observations m'ont rappelé que plusieurs sénateurs sont d'avis que, si le code devait constituer un document distinct, il serait bon d'y inclure un préambule exposant les différences entre la Chambre des communes et le Sénat, décrivant ce qu'est le Sénat, le rôle des sénateurs et nos mandats constitutionnels différents.

S'il y a des membres du comité qui sont d'accord avec moi, nous devrions peut-être charger des membres de notre personnel de rédiger un projet de préambule afin que nous ayons en main un document à étudier pour déterminer si nous voulons l'inclure dans le code.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais d'abord vous remercier, monsieur Audcent, pour cet aperçu très complet. Je crois qu'il serait utile, madame la présidente — parce que j'essayais de réfléchir à une idée alors qu'il était déjà passé à une autre, tout aussi importante —, d'avoir un exemplaire imprimé de son texte et de lui demander peut-être de revenir. Nous n'avons pas le texte en main.

**La présidente:** Vous avez bien raison. J'en suis vraiment désolée.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois que ce serait utile parce que l'information qu'il nous a présentée est importante, surtout quand il a parlé du Code criminel qu'il ne fallait pas perdre de vue — je ne vous cite pas hors contexte, car il était important de le dire —

— and whether or not that has to be replicated in these rules. My own preference may be different, but I want to listen to his arguments as to why it should be replicated in the rules.

However, there is a lot of other information. It would be useful if we could do that. I know I will have further questions after I review that material. If we could do that, obviously, we could call Mr. Audcent back.

**The Chairman:** I have to say, just in addition to what are you saying, Senator Grafstein, that I would be very hesitant to put something as definitely judiciable as the Criminal Code into our rules.

**Senator Grafstein:** I think he raised it from a different perspective. I want to see what his text says before I comment on that.

I will reserve my comments on all the issues he has raised and go back to the current practice. I am very interested in the current practice. I know that senators have asked Mr. Audcent from time to time, as he has indicated, about various issues under the Criminal Code, under the rules, under the various constraints that we already have. Many senators are not aware that we do have very stringent rules in different places that, to my mind, are in effect a code of conduct, except it is not pulled together, and we have had a chat about that.

I would like you to talk about the current practice before we get into some of the substantive matters. How much time do you spend and what is the effect of the opinion that you might give to senators, as a solicitor and client, for example? Give us a sense of what you do now in dealing with these various rules, the Criminal Code and the conventions of the Senate.

**Mr. Audcent:** Honourable senators, perhaps the most important event that occurs in the area of conflict of interest for senators at present is that when people are summoned to the Senate, on that first day, they meet the Clerk of the Senate. When Mr. Bélisle became the Clerk of the Senate, he began a practice by which I am present to advise the new senators of the need to be concerned with conflict of interest and of the fact that assistance is available to them.

A certain attention is drawn to the issue and to the importance of respecting the rules that are in place, and then incoming senators think of their own situations and can assess how much or what kind of advice they need. Depending on the individual, I deal with a variety of situations. I deal with individual senators who will ask questions. I deal with people who ask theoretical questions. I also deal with fact situations that are given to me, to which I will give a legal opinion in response. I also deal, as I said, with the other professionals that assist senators — lawyers and accountants who are the trusted advisers of the individuals who come here. The senator may ask them to talk with me and to get a briefing on the rules that are applicable, what the dangers are and what the jurisprudence says, and then they will brief the senator.

et de l'opportunité de reproduire les dispositions pertinentes dans notre code. Mes préférences pourraient être différentes, mais j'aimerais examiner ses arguments concernant les raisons pour lesquelles il conviendrait d'inscrire ces dispositions dans nos règles.

Il y a aussi beaucoup d'autres renseignements. Il serait donc utile de disposer du texte. Je sais que j'aurai des questions à poser une fois que je l'aurai examiné. Bien sûr, il faudrait alors faire revenir M. Audcent.

**La présidente:** J'ajouterai, à part ce que vous avez dit, sénateur Grafstein, que j'hésiterais beaucoup à inscrire dans nos règles des dispositions du Code criminel.

**Le sénateur Grafstein:** Je crois qu'il en a parlé dans une perspective différente. J'aimerais voir son texte avant de donner mon point de vue sur cette question.

Je vais donc reporter mes observations sur toutes les questions qu'il a soulevées et revenir à la situation actuelle, à laquelle je m'intéresse beaucoup. Je sais que les sénateurs ont à l'occasion consulté M. Audcent, comme il l'a mentionné, sur diverses questions relevant du Code criminel, sur notre Règlement et sur les différentes contraintes que nous avons déjà. Beaucoup de sénateurs ne savent pas que nous avons des règles très strictes, éparpillées à différents endroits, qui constituent en fait un code de déontologie, sauf qu'elles n'ont pas été réunies. Nous en avons déjà discuté.

Je voudrais vous demander, avant de passer aux questions de fond, de parler de la situation actuelle. Combien de temps passez-vous à donner des avis aux sénateurs, dans une sorte de relation avocat-client? Donnez-nous une idée de ce que vous faites à l'heure actuelle pour trouver toutes ces règles dans le Code criminel et les conventions du Sénat.

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, dans le domaine des conflits d'intérêts, l'événement le plus important qui se produit actuellement pour les sénateurs est probablement le fait que, lorsqu'ils sont appelés au Sénat, ils rencontrent le greffier le jour de leur arrivée. Lorsque M. Bélisle est devenu greffier du Sénat, il a établi une procédure en vertu de laquelle je suis présent pour conseiller les nouveaux sénateurs sur l'importance à accorder aux conflits d'intérêts et pour leur dire qu'ils peuvent obtenir de l'aide s'ils en ont besoin.

Les nouveaux sénateurs sont invités à se soucier de la question, à se rendre compte de l'importance qu'il y a à respecter les règles et à réfléchir à leur propre situation pour déterminer de quel genre de conseils ils ont besoin. Cela dépend de la situation de chacun. J'ai affaire à des sénateurs qui posent des questions. Beaucoup d'entre eux posent des questions théoriques. Il arrive également qu'ils m'exposent des situations concrètes, à l'égard desquelles je leur présente un avis juridique. J'ai également affaire à d'autres professionnels qui conseillent les sénateurs, comme des avocats et des comptables en qui les sénateurs ont confiance. Les sénateurs peuvent leur demander de venir me voir pour se renseigner sur les règles applicables, les dangers qui existent et la jurisprudence. Ces professionnels peuvent ensuite conseiller les sénateurs.



That is fundamentally the role. As I have indicated, I have served as a depository for documents that people want to file with me. That is not an advice function; that is simply serving as a depository of record such that I could say a document was received on a particular date.

You asked me about the amount of time that I spend on it. It is very difficult to assess. I have not done a calculation. I would say that a conflict of interest question is never very far away from being my next project. I either have a question before me, or I will reasonably soon. It is an ongoing business, but it is not overwhelming. It is not my major function as your Law Clerk, but it is an ongoing and regular function, is the best way I could put it.

**Senator Grafstein:** Can you give me a percentage of your time?

**Mr. Audcent:** My best guess would be somewhere around 10,20 per cent.

**Senator Grafstein:** You raised a question again and you have not quite answered it. You say you act as a depository for documents that senators wish to table, and you give written opinions based on fact situations.

What is the status of those opinions?

**Mr. Audcent:** Senator, they are legal opinions. They are subject to solicitor-client privilege. The privilege belongs to the client. Therefore, they are not available to any other senator who might inquire about them.

With respect to the status of a legal opinion, I am always chastened by and love to go back to the words of the Supreme Court of Canada in the *Wheeler* case. In that case, the poor gentleman who had been the mayor of Moncton sought the advice of the city solicitor and was assured that his conduct was correct. Then he sought the advice of the provincial attorney general because he wanted to make sure that the advice he had received was correct. He was told that, yes, his conduct was all right. Of course, the Supreme Court of Canada said: "Sorry, your conduct offends against the section and it is too bad, but those were just legal opinions."

So legal opinions are exactly that. They are opinions. They are informed professionals' best guesses as to what the courts might say.

**Senator Grafstein:** I understand that. In effect, it is a solicitor-client privilege. For that document to be used in any way, shape or form, it is up to the senator to waive his privilege if he wishes to disclose that publicly or to use it for any purpose other than his internal or his solicitor-client purpose. That is up to him?

**Mr. Audcent:** The privilege is the senator's. Solicitor-client privilege is absolute.

C'est donc le rôle fondamental que je joue. Comme je l'ai dit, je garde également des documents que certaines personnes souhaitent déposer à mon bureau. Il ne s'agit pas là d'une fonction consultative. Dans ce cas, je ne fais qu'attester qu'un document a été reçu à une certaine date.

Vous m'avez demandé combien de temps je consacre à cette fonction. C'est très difficile à évaluer. Je n'ai jamais fait le calcul. Je peux cependant dire qu'il est très courant pour moi de recevoir des questions sur les conflits d'intérêts. Si je n'en ai pas une en main, je peux être raisonnablement certain que j'en recevrai bientôt. C'est une fonction permanente, même si elle n'occupe pas la majorité de mon temps. Ce n'est pas ma principale fonction, à titre de légiste du Sénat, mais elle est très régulière. Je peux difficilement être plus précis.

**Le sénateur Grafstein:** Pouvez-vous me donner un pourcentage de votre temps?

**M. Audcent:** Peut-être entre 10 et 20 p. 100.

**Le sénateur Grafstein:** Vous avez encore une fois soulevé une question sans vraiment y répondre. Vous dites que vous acceptez la garde de documents que les sénateurs souhaitent déposer et que vous donnez des avis écrits fondés sur des situations concrètes.

Quel est le statut de ces avis?

**M. Audcent:** Sénateur, il s'agit d'avis juridiques soumis au secret professionnel. Le secret appartient aux clients. Par conséquent, ces avis ne sont à la disposition d'aucun autre sénateur qui souhaite s'en enquérir.

En ce qui concerne le statut d'un avis juridique, je trouve qu'il est toujours sage de se souvenir de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Wheeler*. Dans ce cas, le pauvre monsieur qui avait été maire de Moncton avait demandé l'avis d'un avocat de la ville, qui lui avait affirmé que sa conduite était irréprochable. Il était ensuite allé demander conseil au procureur général de la province parce qu'il voulait être absolument certain que sa conduite était correcte. Le procureur général avait confirmé, lui aussi, que tout était parfait. Bien sûr, la Cour suprême n'a pas été du même avis: «Désolés, ont dit les juges, votre conduite était contraire à tel et tel l'article, et les opinions que vous avez reçues n'étaient rien d'autre que des avis juridiques.»

Par conséquent, les avis juridiques ne sont rien d'autre que des avis. Ils représentent le point de vue de professionnels éclairés sur ce que les tribunaux diraient probablement d'une situation donnée.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends. Il y a en effet une question de secret professionnel. Pour que cet avis soit utilisé sous une forme quelconque, il faut que le sénateur en cause y consente, s'il souhaite que le contenu soit divulgué ou utilisé à n'importe quelle fin autrement qu'à l'intérieur de la relation avocat-client. C'est bien le cas?

**M. Audcent:** C'est la prérogative du sénateur. Le secret professionnel est absolu.

**Senator Grafstein:** Does that apply as well to the documents that are tabled with you? Senators have told me — and again I have not asked them — that they have tabled correspondence or documents with you. I want to know the extent of the privilege as it relates to documents that may be tabled with you for whatever purpose.

Let me use an example. The simple statutory example is the one dealing with real estate in a particular province. As you have indicated, that is a precondition of being a senator. That is a statutory requirement and I assume that that document or whatever someone provides with that, other than perhaps an affidavit, may be a public document? Am I correct? I am trying to get a sense of what is public, what is private, what is statutory, what is under solicitor-and-client privilege.

**Mr. Audcent:** To use your example, senators are required to own real property in the province that they represent. The proof to the Senate is the senator's word. The senator fills in a declaration of qualification. That declaration of qualification is registered in the office of the Clerk of the Senate, Mr. Bélisle. It has occurred in the past that senators came to me to ask whether their possessions qualified them. A quick service note was sent back saying: "Subject to the information you have given me, yes, you are qualified." That was read in the chamber and the issue became what information I was given. Another senator asked for that information. In other words, what information was I given on which I said they were qualified.

My answer to the second senator who asked the question was: "It is solicitor-client privilege."

**Senator Grafstein:** I understand that. Are the documents that you referred to, the documents tabled by a senator for whatever purpose, covered by solicitor-client privilege? Or are those documents essentially for the purposes of the clerk, for example, or whatever other purposes?

**Mr. Audcent:** It depends on the understanding at the time. It is much like when a senator asks for advice. It is very wise on my part to say, "Are you asking for this for yourself or for your committee," so I know who can be made a party to it if questions come in.

We can take the example of the committee that has specifically said that senators can file documents with me so that the public can access those documents. Obviously the understanding is that I am supposed to make the documents available. That was the regime that was put into place.

However, as far as I am concerned, I am running a lawyer's office. If a senator sends me documents for safekeeping, those documents belong to the senator and are not available to anyone else.

**Senator Grafstein:** It is important for us to understand the existing role before we move to a new regime. I am asking these questions for the sake of clarity for myself and others.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que cela s'applique également aux documents qui seront déposés à votre bureau? Des sénateurs m'ont dit, sans que je leur pose des questions, qu'ils avaient déposé chez vous de la correspondance ou des documents. J'aimerais savoir dans quelle mesure ces documents sont protégés, quel que soit l'objet de leur dépôt à votre bureau.

Permettez-moi de donner un exemple. Comme vous l'avez mentionné, pour être sénateur, il faut être propriétaire de biens immobiliers dans une province particulière. C'est là une exigence législative. Je suppose donc que le document correspondant, sauf s'il s'agit d'une déclaration sous serment, est public. Est-ce bien le cas? Je voudrais en fait savoir ce qui est public, ce qui est privé, ce qui se fait conformément à la loi et ce qui s'inscrit dans le cadre du secret professionnel de l'avocat.

**M. Audcent:** Pour reprendre votre exemple, oui, les sénateurs doivent être propriétaire de biens immobiliers dans la province qu'ils représentent. Pour le Sénat, la parole du sénateur suffit. Le sénateur remplit une déclaration établissant qu'il répond aux critères, qui est enregistrée au bureau du greffier du Sénat, M. Bélisle. Il est déjà arrivé que des sénateurs viennent me voir pour demander si leurs biens sont acceptables. Je leur envoie alors une note de service disant: «Selon les renseignements que vous m'avez transmis, oui, vous répondez aux critères.» Cette note est lue à la Chambre. On peut alors s'interroger sur les renseignements qui m'ont été transmis. Un autre sénateur pourrait me demander quels étaient ces renseignements. Autrement dit, sur la base de quelle information ai-je déclaré que le sénateur répond aux critères?

Ma réponse à l'autre sénateur serait la suivante: «Je ne peux pas en parler. Secret professionnel.»

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends. Est-ce que les documents dont vous avez parlé, qui sont déposés par les sénateurs pour une raison quelconque, sont également couverts par le secret professionnel? Ou bien sont-ils essentiellement destinés au greffier, par exemple, ou à une autre fin?

**M. Audcent:** Cela dépend de ce qui a été entendu. C'est à peu près la même chose que lorsqu'un sénateur demande un avis. Je crois qu'il est alors prudent de ma part de demander: «Voulez-vous cet avis pour vous-même ou bien pour votre comité?» Selon la réponse, je sais alors ce qu'il convient de dire si d'autres me posent des questions.

Il y a par exemple un comité qui a dit expressément que les sénateurs peuvent déposer des documents à mon bureau pour que le public y ait accès. De toute évidence, dans ce cas, les documents me sont transmis pour que je les mette à la disposition de ceux qui veulent les consulter.

Toutefois, je considère d'une façon générale que mon bureau est l'équivalent d'un cabinet d'avocat. Si le sénateur m'envoie des documents à garder, ces documents appartiennent au sénateur et ne sont à la disposition de personne d'autre.

**Le sénateur Grafstein:** Il est important pour nous de comprendre les rôles actuels avant de passer à un nouveau régime. Je pose toutes ces questions pour que les choses soient claires aussi bien pour moi que pour les autres.



In conclusion, I take it, therefore, that you will agree with me that you would not be compellable as a witness against a senator in a proceeding in your current role, save that the senator himself would agree? In other words, he could waive his privilege?

**The Chairman:** Mr. Audcent, I had forgotten that the Senate sits at 1:30 today. Please be quick.

**Mr. Audcent:** I am in the same position as any other lawyer with respect to my compellability. I am a practicing lawyer; I am a member of the Law Society of Alberta.

**The Chairman:** Thank you. I apologize, Senator Grafstein.

**Senator Andreychuk:** My point will be short. We were discussing a preamble, and my inclination is against preambles because they may identify some issues and leave others out, or put in place a nuance that can potentially change our history and our understanding. I am not enamoured of them, especially when I see them in legislation. I think it is a way of getting away from the issues.

If you wish to go ahead, I would be interested to see what might be produced, but that is just a warning. I would certainly be rather strong in my opposition if the preamble were to identify our differences from the House of Commons.

**The Chairman:** It would have to be a positive document.

**Senator Andreychuk:** If there were any mention or intent of doing that in a preamble, I would say no, because our role is not just to be different from the House of Commons. I do not think it would even be a good educational tool in that case. I think it would get lost very quickly and could be more damaging than helpful in the long run.

**Senator Fraser:** I agree absolutely with what Senator Andreychuk just said. The more I think about it, the more dangerous I think it would be. If you would like to have someone try his or her hand at it, one never objects to work being done, but I thought I should say for the record that I am very reluctant to go down that road.

**Senator Di Nino:** I would hope that we would have Mr. Bélisle and Mr. Audcent back some time. I want to ask questions that will take longer than the few minutes we have left. I will pass.

**The Chairman:** I am not too sure we will be able to have them back again because time is moving on.

**Senator Joyal:** I will be quick. You mentioned that you would be tabling today a document that contains your comments on the proposed draft code. In other words, it is an annotated copy. Do I understand that is what you have provided us with today?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, as I said, I prepared a clause-by-clause commentary on the draft code of conduct. It is not an explanatory commentary describing what the sections do. It is done more from a drafting perspective: Do you need this word? Is this concept right? Is the concept in this section aligned with the concept in that section? I was looking at it from a

conclusion, je suppose qu'on ne pourrait pas, compte tenu de notre rôle actuel, vous imposer de témoigner contre un sénateur, sauf s'il y consent. En d'autres termes, seul le sénateur peut renoncer au secret professionnel.

**La présidente:** Monsieur Audcent, j'avais oublié que le Sénat siège aujourd'hui à 13 h 30. Je vous prie de répondre rapidement.

**M. Audcent:** Je suis dans la même situation que n'importe quel autre avocat pour ce qui est de ma contraignabilité comme témoin. Je suis avocat en exercice et membre du Barreau de l'Alberta.

**La présidente:** Je vous remercie. Mes excuses, sénateur Grafstein.

**Le sénateur Andreychuk:** Je vais être brève. Nous parlions d'un préambule. Par principe, je suis contre les préambules qui abordent certaines questions et en ignorent d'autres, ou qui introduisent des nuances pouvant modifier le contexte et la compréhension qu'on en a. Je n'aime pas beaucoup les préambules, surtout dans les lois. Je crois qu'ils ne sont qu'un moyen d'éluder certaines questions.

Si vous souhaitez aller de l'avant, j'aimerais voir quel texte il serait possible de produire. Je tiens à dire cependant que je m'opposerai énergiquement à ce que le préambule parle des différences avec la Chambre des communes.

**La présidente:** Il faudrait que le texte soit positif.

**Le sénateur Andreychuk:** Si cela était envisagé, je dirais non, car notre rôle n'est pas seulement de nous distinguer de la Chambre des communes. Je ne crois même pas que ce serait un bon moyen de sensibilisation. L'intention se perdrait rapidement et le texte nous ferait plus de mal que de bien à long terme.

**Le sénateur Fraser:** Je suis parfaitement d'accord avec le sénateur Andreychuk. Plus j'y pense, plus je crois que ce serait dangereux. Si vous voulez vous y frotter, je ne m'y opposerai pas, mais je tiens à ce qu'il soit très clair que j'hésite beaucoup à suivre cette voie.

**Le sénateur Di Nino:** J'espère que MM. Bélisle et Audcent reviendront dans quelque temps. J'ai des questions à leur poser qui prendront plus de temps que les quelques minutes qui nous restent. Je vais donc passer mon tour.

**La présidente:** Je ne suis pas sûre que nous aurons la possibilité de les rappeler parce que le temps passe vite.

**Le sénateur Joyal:** Je serai bref. Vous avez mentionné que vous déposerez aujourd'hui un document contenant vos observations sur le projet de code. En d'autres termes, il s'agira d'un exemplaire annoté du code. Est-ce bien cela?

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, comme je l'ai dit, j'ai préparé une étude article par article du projet de code de déontologie. Vous n'y trouverez pas de notes explicatives décrivant l'objet de chaque disposition. L'étude porte plus particulièrement sur l'aspect de la rédaction: est-ce que tel ou tel mot est vraiment nécessaire? Ce concept est-il exact? Le principe

technical point of view to make sure you have a very smooth code. The document raises questions for the committee and its staff to answer.

**Senator Joyal:** Certainly we will want to read that. Maybe on that basis we will want to ask questions of Mr. Audcent.

My second question is about the solicitor-client relationship that you have with senators presently. In your reading of this draft code, will the ethics officer be in the same position in relation to senators that you are in now?

**Mr. Audcent:** My understanding, honourable senators, is that the bill does not place any limitation on who might be named; that the code does not talk about the nomination; and that your report says that for now, you would want someone with legal experience. That might be a practising lawyer, but it might be, for example, a retired judge, because "legal experience" does not imply an active member of the bar. Therefore, whether you get solicitor-client privilege with a new officer would depend on whether you get someone who can offer that; and then whether that is the understanding, the arrangements that are made.

I should point out that on the issue of solicitor-client privilege, since are you pursuing it, not all counsel to all legislative assemblies take the position I take with respect to the advice they give. There are assemblies where they take the position that the role of house officer is predominant, and that you provide the advice on a confidential basis.

That is not the position I have taken. I think I have left a record in my dealings with senators that until I am instructed differently, I want to deal with you on a solicitor-client basis. Therefore, I would expect that would be respected.

**Senator Joyal:** I think it is a very important point, Madam Chair. We should not forget that one when we review this proposal. It is in that context that I raise with you section 27(1) of the proposed draft code, which says:

In response to requests in writing from a parliamentarian on any matter respecting the parliamentarian's obligations under the Code, the Ethics Commissioner may provide the parliamentarian with a written opinion containing any recommendation that the Ethics Commissioner considers appropriate.

Then it goes on with "Confidentiality" and "Opinion binding." My question is about the opinion binding, and I read it, section 27(3):

An opinion given by the Ethics Commissioner to a parliamentarian is binding on the Ethics Commissioner in relation to any subsequent consideration of the subject-matter of the opinion so long as all the relevant facts that were known to the parliamentarian were disclosed to the Ethics Commissioner.

de telle disposition concorde-t-il avec celui de telle autre? J'ai examiné le code d'un point de vue technique pour m'assurer de sa cohérence. Le document pose certaines questions auxquelles le comité et son personnel devront répondre.

**Le sénateur Joyal:** Nous voudrions certainement le lire. Nous voudrions peut-être aussi poser à M. Audcent des questions à son sujet.

Ma seconde question porte sur la relation avocat-client que vous avez actuellement avec les sénateurs. À votre avis, d'après le projet de code de déontologie, le conseiller en éthique aura-t-il avec les sénateurs les mêmes rapports que vous-même?

**M. Audcent:** Je crois comprendre, honorables sénateurs, que le projet de loi ne contient aucune restriction quant à la personne qu'on peut choisir. Le code, lui, ne mentionne pas du tout la nomination. Enfin, votre rapport dit que, pour le moment, vous voulez une personne ayant une expérience juridique. Il pourrait s'agir d'un membre du Barreau ou encore d'un juge à la retraite, puisque l'expérience juridique n'implique pas d'être membre actif du Barreau. Par conséquent, la question de savoir si le secret professionnel de l'avocat sera maintenu dépendra du choix du nouveau conseiller, de ce qui aura été entendu et des arrangements qui seront pris.

Je dois noter, au sujet du secret professionnel de l'avocat, que ce ne sont pas tous les conseillers législatifs qui adoptent la même attitude que moi lorsqu'ils donnent des avis et des conseils. Certaines assemblées législatives croient que le rôle du conseiller législatif est prédominant et que les avis sont donnés à titre confidentiel.

Ce n'est pas mon point de vue. Dans mes rapports avec les sénateurs, j'ai clairement établi qu'à moins d'instructions contraires, ces rapports sont couverts par le secret professionnel de l'avocat. Je m'attends donc à ce que cela soit respecté.

**Le sénateur Joyal:** Je crois que ce point est très important, madame la présidente. Nous ne devrions pas l'oublier lorsque nous examinerons cette proposition. C'est dans ce contexte que je mentionne le paragraphe 27(1) du projet de code, qui est ainsi libellé:

Sur demande écrite d'un parlementaire, le commissaire peut remettre un avis, éventuellement assorti de recommandations, sur toute question concernant les obligations de celui-ci au titre du présent code.

Il y a ensuite des dispositions ayant pour titre «Confidentialité» et «Nouvelles demandes». Ma question porte sur la disposition intitulée «Nouvelles demandes», qui est au paragraphe 27(3) et qui est ainsi libellée:

Le commissaire est lié par son avis dans toute nouvelle demande portant sur l'objet de celui-ci, pourvu que tous les faits pertinents dont le parlementaire avait connaissance lui aient été communiqués.



My question is in relation to the House of Lords code of conduct, and I quote section 18, which says: "A member who acts on the advice of the registrar in determining what is a relevant interest satisfies fully the requirement of the code of conduct."

It seems that in this provision we have reversed the approach. It is the ethics officer who is protected but not the senator. I would think that it should be the other way around. That is the way that the House of Lords' code of conduct approached this issue.

We should be protected if, in all trust and confidence, we go to see the proposed ethics officer and, on the basis of a solicitor-client relationship, we disclose everything. Once we have the advice of that person, we should be seen as having complied fully with the code. Here, it is the other way around. It is the ethics officer who is protected and we are still open to any kind of queries and questions as to whether we have complied with the code. That is why I think it is important to revisit that aspect, which to me is on the same basis as the solicitor-client relationship we were talking about.

**Mr. Audcent:** Honourable senator, having listened to you, I think that the purpose of the two sections would be the same, and the question is how best to word it. However, you are certainly right that the goal is to protect the senator.

**Senator Hubley:** I will be very quick. It has, of course, to do with an introduction or preamble to the code. I did explain at a previous meeting that because of the uniqueness of the Senate, I think that it is important to have that preamble. I think it also sets the tone of how we would like to see that code interpreted.

**Senator Cordy:** I am also in favour of a preamble. Of course, I would have to see it before I would agree to it, but again, it would show the uniqueness of the Senate and that the code of conduct has come from what has been determined in the Senate.

I have a quick question, getting back to your suggestion that the rules of law be integrated into the code of conduct. You said, "Out of sight, out of mind." Is that for the officer or the senator or both?

**Mr. Audcent:** I am challenging the committee to think about how it will ensure that the prohibitions in the Criminal Code — and there has been a decision that those are staying — will be kept front and centre in the minds of senators so that they do not get into trouble.

I suggested that you could put it in the code of conduct. You could decide that it will be printed in the code of conduct, but not be adopted as one of the rules. What is my goal? Since these prohibitions are there, and since they govern you and are dangerous, they should be in a place where you can read them.

**The Chairman:** They could be in the preamble.

Ma question a trait au code de déontologie de la Chambre des lords dont l'article 18 dit en substance que si un membre agit conformément aux conseils du registraire dans la détermination d'un intérêt, il est réputé avoir pleinement satisfait aux exigences du code.

J'ai l'impression que le paragraphe 27(3) de notre projet de code inverse la situation: c'est le conseiller en éthique qui est protégé et non le sénateur. Je crois qu'il faudrait plutôt protéger le sénateur, comme le fait le code de déontologie de la Chambre des lords.

Nous devrions être protégés si, en toute bonne foi, nous allons voir le conseiller en éthique et, nous basant sur la relation avocat-client, nous lui divulguons tout. Une fois que le conseiller nous a donné son avis, nous devons être réputés avoir pleinement satisfait aux exigences du code. Dans ce texte, c'est l'inverse. Le conseiller en éthique est protégé tandis que nous nous exposons à toutes sortes d'enquêtes et de questions tendant à déterminer si nous nous sommes conformés au code. Je crois donc qu'il est important de réviser cette disposition, qui devrait se baser sur la relation avocat-client dont nous venons de parler.

**M. Audcent:** Honorable sénateur, je crois que les deux dispositions ont le même objet, même si elles ne sont pas libellées de la même façon. Toutefois, vous avez raison, l'objectif est de protéger le sénateur.

**Le sénateur Hubley:** Ce sera très bref. Je veux bien sûr parler d'une introduction ou d'un préambule au code. J'ai déjà expliqué au cours d'une séance précédente qu'à cause du caractère unique du Sénat, je crois qu'il est important de prévoir ce préambule. Nous pouvons en outre y donner des indications sur la façon dont nous souhaitons que le code soit interprété.

**Le sénateur Cordy:** Je suis également en faveur d'un préambule. Bien sûr, je voudrais le voir avant de l'approuver, mais il aurait surtout pour objet de souligner le caractère particulier du Sénat et de mentionner que le code de déontologie découle des délibérations du Sénat.

Vous avez proposé que les dispositions législatives soient intégrées dans le code de déontologie pour éviter qu'on ne les perde de vue. Craignez-vous des oublis de la part du conseiller en éthique, du sénateur ou des deux?

**M. Audcent:** Je voudrais surtout que le comité réfléchisse à la façon de veiller à ce que les interdictions prévues dans le Code criminel — qui seront maintenues — demeurent toujours présentes à l'esprit des sénateurs, pour éviter qu'ils n'aient des ennuis.

J'ai donc suggéré qu'elles soient intégrées dans le code de déontologie. Vous pouvez décider de les imprimer en annexe au code, sans considérer qu'elles en font partie. Quel est mon but? Ces interdictions existent. Elles vous sont imposées et constituent un danger. Je voudrais donc qu'elles se trouvent à un endroit où vous pouvez les lire.

**La présidente:** Elles pourraient être placées dans le préambule.

**Senator Cordy:** Could you just have a statement that senators have to abide by the Criminal Code, rather than integrating them into the code? I am saying this because I am looking at the idea that we have talked about. If the code of conduct is in the Senate rules, we can change them easily; but if we start integrating the rule of law, then it makes it a little more cumbersome.

**Mr. Audcent:** Senator, you already all know that you are governed by the Criminal Code. If you just make a reference to it, I am wondering whether you are all comfortable that you understand those prohibitions, could elaborate on them and conduct yourselves accordingly tomorrow night if an issue came up. I am not necessarily arguing that they have to be adopted by the Senate, but somehow or other the prohibitions in the Criminal Code have to appear in this code of conduct so that senators do not forget them. They are equally important — in fact, they are more important because the consequences are so devastating.

**Senator Rompkey:** Before we decide for or against a preamble, we should look at what it says and have another discussion as to what its effect might be. We should look at something and talk about it again.

**The Chairman:** In that case, I should direct staff to draw something up, perhaps with Mr. Audcent's help.

**Mr. Audcent:** I would be delighted to help. I wanted to put on the record, because you have had that discussion, that a preamble has a purpose. It is to be a recitation of the facts upon which what follows is based. Therefore, it should not be just sort of airy-fairy; the true nature of a preamble is a recitation of facts on which you are proceeding.

**The Chairman:** Thank you very much, senators. On Monday, we will be meeting at four o'clock in the afternoon to hear Lord Williams and Mr. Keith from the British House of Lords. The Senate, I believe, is sitting at six o'clock on Monday, but I would like to take Lord Williams and Mr. Keith to dinner and invite any members of the committee who wish to, to come along.

I would just ask the members of the committee who would like to come to get themselves paired across so we are not cutting the Senate short in any way; and to let my office know.

The committee adjourned.

**Le sénateur Cordy:** Ne suffirait-il pas de dire que les sénateurs doivent se conformer aux dispositions du Code criminel plutôt que de les intégrer dans le code de déontologie? Je pense en fait à notre idée de départ. Si le code de déontologie fait partie du Règlement du Sénat, nous pouvons facilement le modifier. Toutefois, si nous commençons à y intégrer des dispositions législatives, cela devient déjà un peu plus difficile.

**M. Audcent:** Sénateur, vous savez que vous êtes tous régis par le Code criminel. Si vous vous limitez à le mentionner, je ne sais pas si vous serez tous certains de bien comprendre ces interdictions, de pouvoir y réfléchir et de vous comporter en conséquence demain soir, par exemple, si un problème se posait. Je ne dis pas que le Sénat doit nécessairement les adopter. Je voudrais seulement que ces interdictions figurent dans le code de déontologie pour que les sénateurs ne les oublient pas. Elles sont aussi importantes, en fait plus importantes parce qu'elles peuvent entraîner des conséquences désastreuses.

**Le sénateur Rompkey:** Avant de nous prononcer pour ou contre un préambule, nous devrions en examiner le contenu et tenir une autre discussion sur ses effets possibles. Il faudrait commencer par examiner un texte, puis en discuter à nouveau.

**La présidente:** Dans ce cas, je devrais demander aux membres du personnel de nous préparer un document, peut-être avec l'aide de M. Audcent.

**M. Audcent:** Je serais enchanté de participer à ce travail. Je tiens à souligner, parce que vous en avez déjà discuté, qu'un préambule a un objet. C'est un exposé des faits sur lesquels la suite se fonde. Il ne s'agit pas tout simplement d'énoncer quelques principes abstraits. Un vrai préambule présente les éléments de base du texte qui suit.

**La présidente:** Merci beaucoup, sénateurs. Lundi, nous nous retrouverons à 16 heures pour accueillir lord Williams et M. Keith, de la Chambre des lords du Royaume-Uni. Je crois que le Sénat doit siéger à 18 heures, mais j'aimerais inviter lord Williams et M. Keith à dîner. Tous les membres du comité qui le souhaitent sont invités à se joindre à nous.

Je voudrais simplement demander aux membres du comité qui souhaitent venir de prévoir les jumelages nécessaires afin d'éviter des ennuis quelconques au Sénat, et d'en prévenir mon bureau.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Tuesday, June 3, 2003**

*From the Office of the Integrity Officer for Ontario:*

The Honourable Coulter Osborne, Integrity Commissioner.

**Wednesday, June 4, 2003**

*From the Senate of Canada:*

Paul Bélisle, Clerk of the Senate;

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

#### TÉMOINS

**Le mardi 3 juin 2003**

*Du Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario:*

L'honorable Coulter Osborne, commissaire à l'intégrité.

**Le mercredi 4 juin 2003**

*Du Sénat du Canada:*

Paul Bélisle, greffier du Sénat;

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

29  
R75



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

---

Monday, June 9, 2003  
Tuesday, June 10, 2003  
Wednesday, June 11, 2003 (in camera)

---

Issue No. 16  
Seventeenth, eighteenth and  
nineteenth meetings on:  
Code of Conduct

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

---

Le lundi 9 juin 2003  
Le mardi 10 juin 2003  
Le mercredi 11 juin 2003 (à huis clos)

---

Fascicule n° 16  
Dix-septième, dix-huitième et  
dix-neuvième réunions concernant:  
Le code de déontologie

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

\* Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)  
Cook  
Cordy  
Di Nino  
Fraser  
Grafstein  
Joyal, P.C.

\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Murray, P.C.  
Ringuette  
Robertson  
Rompkey, P.C.  
Smith, P.C.  
Stratton  
Wiebe

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cook was substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 9, 2003*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

\* Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)  
Cook  
Cordy  
Di Nino  
Fraser  
Grafstein  
Joyal, c.p.

\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Murray, c.p.  
Ringuette  
Robertson  
Rompkey, c.p.  
Smith, c.p.  
Stratton  
Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 9 juin 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, June 9, 2003  
(37)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 4:03 p.m. this day, in room 257 East Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Kroft (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee.*)

**WITNESSES:**

*From the House of Lords:*

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Chris Jacobs, Principal Secretary to the Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords.

Lord Williams made a brief presentation and, with Mr. Jacobs and Mr. Keith, answered questions.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2003  
(38)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:35 a.m. this day, in room 356-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 9 juin 2003  
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 16 h 03, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, DiNino, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p., et Stratton (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Kroft (1).

*Également présente:* Margaret Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans les délibérations du comité.*)

**TÉMOINS:**

*De la Chambre des lords:*

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

Chris Jacobs, secrétaire principal du lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

Brendan Keith, greffier principal, Justice et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Lord Williams fait un bref exposé puis, avec l'aide de M. Jacob et de M. Keith, répond aux questions.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

OTTAWA, le mardi 10 juin 2003  
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).



*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cook, Cordy, Di Nino, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (11).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

*WITNESS:*

*From Université Laval:*

Raymond Hudon, Professor.

Mr. Hudon made a brief presentation and answered questions.

At 11:11 a.m., the committee suspended

At 11:14 a.m., the committee resumed

Pursuant to Rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of the Senators Attendance Policy.

Pursuant to Rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved —That the report be adopted and that the Chair report to the Senate.

At 11:48 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, June 11, 2003  
(39)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:17 p.m. this day, in room 160-S Center Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cook, Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton (13)

*Other senator present:* The Honourable Senator Gauthier (1).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cook, Cordy, Di Nino, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, c.p., Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p., et Stratton (11).

*Sont présents:* De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margaret Young.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité poursuit l'examen de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., visant l'étude des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

*TÉMOIN:*

*De l'Université Laval:*

Raymond Hudon, professeur.

M. Hudon fait une brève présentation et répond aux questions.

À 11 h 11, la séance est suspendue.

À 11 h 14, la séance reprend.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité fait l'examen de la politique d'assiduité des sénateurs.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité poursuit la réunion à huis clos aux fins d'examen d'un rapport préliminaire.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose — Que le rapport soit adopté et que la présidente le présente au Sénat.

À 11 h 48, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

OTTAWA, le mercredi 11 juin 2003  
(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 17 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cook, Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Ringuette, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (13)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Gauthier (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margaret Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

Pursuant to Rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

It was agreed — That Senators staff remain.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Sont présents:* De la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margaret Young.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi, 4 février 2003, le comité poursuit l'examen de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., visant l'étude des documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada, (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Propositions de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre le rapport Milliken-Oliver de 1997» déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos pour l'examen d'un rapport préliminaire.

Il est convenu — Que le personnel des sénateurs reste.

À 13 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 9, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 4:03 p.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. We are fortunate to have with us today Lord Williams of Mostyn. With him are Mr. Chris Jacobs, Principal Private Secretary to the Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords, and Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords.

Lord Williams, please proceed.

**Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords:** Honourable senators, there is an idea whose time has come. That idea is that all parliamentarians in both our jurisdictions should subscribe to a code of ethical conduct that is clear, simple, transparent and itself part of a culture of openness.

It is very interesting that the topicality of this question has gone beyond Canada and the United Kingdom. I was with Speaker Hays in Buenos Aires recently for the installation of their new president. We were discussing a few ideas about codes of conduct. It was remarkable and heartening, to me anyway, to see what an extraordinary interest there was in Argentina, with a new president, with a history, unfortunately, of institutionalized corruption, in the ideas that we were taking forward together. Other representatives of other states invited me to send a copy of our code to them. Since I think the only purpose of human existence is to cause mischief and trouble as far as one possibly can, I am sending it to a large number of colleagues in different countries. I hope we will have a useful outcome.

Because I am a minister in the government at the moment — although I am told there is a reshuffle this week — I have to subscribe to a ministerial code of conduct — but I will not touch upon that today.

Barely more than a year ago, we introduced our own code. I set up and chaired a working party on code of practice. That working party consisted of about half a dozen representatives of all parties and the cross-benchers. We worked for some months to produce a code.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 9 juin 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 16 h 03 pour examiner les propositions consistant à modifier la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) ainsi que d'autres lois pertinentes, et pour étudier les propositions de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997, déposées au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum. Nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous aujourd'hui Lord Williams of Mostyn. L'accompagnent M. Chris Jacobs, secrétaire principal privé du lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords, ainsi que M. Brendan Keith, greffier principal, Justice, et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

Lord Williams, je vous cède la parole.

**Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords:** Honorables sénateurs, il est temps que tous les parlementaires de nos deux systèmes adoptent un code de déontologie clair, simple, transparent et qui fasse partie intégrante d'une culture d'ouverture.

Il est très intéressant de constater que cette préoccupation d'actualité dépasse les frontières du Canada et du Royaume-Uni. J'étais récemment avec le Président Hays, à Buenos Aires, à l'occasion de l'arrivée au pouvoir de leur nouveau président. Nous avons échangé quelques idées au sujet des codes de déontologie. J'ai trouvé remarquable et réconfortant que l'Argentine, malgré une longue histoire de corruption institutionnalisée, manifeste un intérêt extraordinaire, avec son nouveau président, pour des idées que nous avons promues ensemble. Des représentants d'autres États m'ont demandé de leur envoyer un exemplaire de notre code de déontologie. Étant donné que je pense que le seul but de l'existence humaine est de semer la discorde et le trouble autant que faire se peut, j'ai envoyé ce code à un très grand nombre de collègues dans différents pays. J'espère que cela portera fruit.

Comme j'occupe un poste de ministre au sein du gouvernement actuel — même si j'ai entendu dire qu'il allait y avoir un remaniement cette semaine —, je dois adhérer à un code de déontologie ministériel, mais ce n'est pas de cela dont je suis venu vous entretenir aujourd'hui.

Il y a un peu plus d'un an, nous avons adopté notre propre code. J'ai d'ailleurs créé et présidé un groupe de travail sur un code de pratique. Ce groupe était constitué d'environ une demi-douzaine de représentants de tous les partis et d'indépendants. Nous avons travaillé pendant plusieurs mois à l'élaboration d'un code.

What I tried to do was to produce something that was absolutely transparent; if there were any question or margin of doubt, we ought to go for more disclosure rather than less. It caused some anxiety because it had to be fully debated and approved or otherwise by the full chamber. In the end, it only passed by three votes, quite a narrow margin.

We agreed that it would come into effect in March 2002 and that we would review it after about a year and a half or so. I have to say that it has worked immaculately well. I have not heard any criticisms about it. My guess would be that we would continue with it in its present form.

We tried to set down certain ethical principles, which are selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership. They are all trite, but so are all declarations of principle. Any declaration of human rights, for instance, is bound to be trite; nevertheless, it is a useful starting point.

Thereafter, we introduced, essentially for the first time, the requirement that interests would have to be registered where they are relevant financial interests and also are possible financial interests.

One of the matters that particularly caused controversy was that to be found in paragraph 13(c), which is that relevant financial interests may also include not only my personal financial interests but those of a spouse or relative or friend. That caused a great deal of querying. I think it has worked well. Most people, virtually without exception, do register. Brendan Keith as the registrar will probably say that we are wearily and wearisomely over-conscientious, down to one colleague of mine who declared a stick of rock that he had received from Blackpool. He put its value down as 20 pence, and in brackets "unfortunately broken." Putting down this cheap item of confectionery was, perhaps, being a shade over-scrupulous.

Brendan Keith is the registrar. What we wrote in, as I think we discussed briefly on the last occasion, was that in the case of ambiguity or doubt any member can go to Brendan Keith and ask for advice. Mr. Keith always gives immaculate advice and is incapable of error; but if he were to fall into error, it is a perfect defence for any of my colleagues to say, "I went to the registrar, took advice, and he advised me that I need not declare." That would be a perfect answer to any criticism.

It has worked extremely well. In some ways, it is more open than the House of Commons. I hope it is among the most open systems there is in the world because, fundamentally, as I said right at the beginning, it is much better to be over-transparent than not, in my opinion and experience. Much of the odium that attaches itself to politics is because of suspicion, often not well-based. It seems to me in our case that if you wish the benefit

J'ai essayé de produire quelque chose de totalement axé sur la transparence car il faut tout faire pour dissiper le moindre doute ou la moindre question qui pourrait surgir. Cela a provoqué tout un émoi car il fallait que ce document soit débattu et approuvé par l'ensemble des membres la Chambre. Au bout du compte, il n'a été adopté que par une avance de trois voix, soit une très faible marge.

Nous nous étions entendus pour qu'il entre en vigueur en mars 2002 et soit revu un an et demi après environ. Je dois dire qu'il s'est avéré extrêmement utile. Je n'ai entendu aucune critique à son sujet. J'imagine que nous le conserverons dans sa forme actuelle quelque temps encore.

Nous avons essayé d'instaurer certains principes éthiques, comme l'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, l'obligation de rendre compte, la transparence, l'honnêteté et le leadership. Ceci est très banal, me direz-vous, mais c'est ainsi que sont toutes les déclarations de principe. N'importe quelle déclaration sur les droits de la personne, par exemple, ne dit que des banalités et pourtant, elle est un bon point de départ.

Suite à cela, nous avons décidé pour la première fois qu'il fallait déclarer les intérêts, c'est-à-dire les intérêts financiers pertinents ou susceptibles de l'être.

L'une des questions ayant particulièrement soulevé la controverse avait à voir avec l'alinéa 13c), qui stipule que les intérêts financiers pertinents peuvent inclure non seulement les intérêts financiers personnels, mais aussi ceux du conjoint, d'un parent ou d'un ami. Tout ceci a généré beaucoup de discussions, mais je pense que cela a bien fonctionné. Maintenant, pratiquement tout le monde déclare ses intérêts. Brendan Keith, le registraire, vous dira peut-être que nous sommes parfois excessivement consciencieux, au point d'en être fatigués, comme un de mes collègues qui avait déclaré un morceau de pierre qu'il avait reçu de Blackpool. Il avait même indiqué sa valeur: 20 pence, et ajouté entre guillemets «malheureusement brisé». Déclarer un article d'une aussi faible valeur, c'est être exagérément scrupuleux, vous en conviendrez.

Brendan Keith est le registraire. Nous avons stipulé, et je pense que nous en avons discuté brièvement la dernière fois, qu'en cas d'ambiguïté ou de doute, un député doit demander conseil à Brendan Keith. M. Keith donne toujours des conseils très avisés et il ne commet jamais d'erreur. Mais s'il venait à se tromper, mes collègues pourraient fort bien se défendre en disant: «J'ai consulté le registraire, je lui ai demandé conseil, et il m'a dit que je n'avais pas besoin de déclarer ceci». On ne pourrait trouver meilleure réponse pour couper court à toute critique.

Cela a extrêmement bien fonctionné. À certains égards, c'est un système plus transparent qu'à la Chambre des communes. J'espère qu'il est parmi les systèmes les plus ouverts au monde car, comme je l'ai dit au début, il vaut mieux être trop transparent que pas assez. C'est au moins ce que je pense à la lumière de mon expérience. Beaucoup du mépris dont sont la cible les politiciens est alimenté par de la suspicion souvent non fondée. Dans notre



and the great privilege of public service then you ought to disclose as fully as possible, because if there is nothing to hide, then it should not be hidden.

**Senator Stratton:** Thank you very much for coming all this way. You raise a curiosity. You said "relative" or "friend." Under our current system, it is children under 18 who are dependent. What does "relative" or "friend" mean? That is all encompassing, by definition.

**Mr. Williams:** I think it is. This is one of the particular queries that my colleagues raised. I do not know if I shared my experience with those around the table, but I do not see my relatives, fortunately, from one year-end to the next. It may well be that it would be more important that my friends had interests. For instance, if a close friend of mine had an interest in BP and we were discussing an oil concession or something of that sort, it seems to me I ought to declare that, because it may be more influential or be perceived to be influential on my vote or contribution than perhaps an interest of a relative. People were persuaded in the end, I think. One has to be sensible. One has to be proportionate, which is the other underlying theme behind our code. If you know of your friends' interests, they should be declared, if they are potentially relevant. If you do not know about them, they cannot be relevant because they could not be influential.

**Senator Stratton:** Is that in your rules?

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Perhaps I can follow up on this. If you make a declaration about a particular friend, obviously the debate does not stop there. The press will pick it up, and perhaps the opposition, et cetera. You are saying that openness is what drives your code. Does that stop the debate? Do you feel that is sufficient?

In Canada, just as an aside, we are not just concerned about openness; there are certain standards that the public seems to think they want from their parliamentarians. That sometimes is at variance with what the parliamentarians think they should declare and be bound to say. In your case, how do you get around the perception? You may be open, and you may have disclosed according to the code, but the public may deem to have a different standard than your code.

**Mr. Williams:** I think that is true. What we do logistically, before I come to the question of principle, is that the registrar updates the register every week on the Internet, so it is absolutely available. Curiously, that makes people not want to bother. I do not know if your experience mirrors mine, but I find that the best way to hide embarrassing documents is to put them in the library of the House of Lords, because no one then goes and looks for them.

cas, il me semble que si nous voulons avoir l'avantage et le grand privilège de servir le public, nous devons faire preuve de la plus grande transparence. Et si nous n'avons rien à cacher, prouvons-le.

**Le sénateur Stratton:** Je vous remercie beaucoup d'être venu de si loin. Vous avez dit quelque chose qui pique ma curiosité. Vous avez parlé de «parent» ou d'«ami». Dans notre système actuel, les personnes à charge sont les enfants de moins de 18 ans. Que signifie «parent» ou «ami»? Cela englobe tout, par définition.

**M. Williams:** Je crois que oui. C'est l'un des points particuliers qu'ont soulevé mes collègues. Je ne sais pas si je vous l'ai déjà dit, mais grâce à Dieu je ne vois ma famille qu'une fois l'an, à l'occasion des fêtes de fin d'année. Il se pourrait très bien qu'on s'intéresse davantage aux intérêts de mes amis, éventuellement. Par exemple, si un ami intime avait des intérêts dans la compagnie British Petroleum et que nous parlions d'une concession pétrolière ou autre chose du genre, je devrais le déclarer car cela pourrait davantage influencer ou être perçu comme pouvant influencer mon vote ou mes agissements que les intérêts d'un parent, par exemple. Au bout du compte, les gens se sont laissés convaincre. Il faut être sensible à ces questions et demeurer équilibré, c'est d'ailleurs ce qui ressort de notre code. Si vous connaissez les intérêts de vos amis et s'ils sont potentiellement pertinents, vous devez les déclarer. Si vous n'en savez rien, ils ne peuvent être pertinents puisqu'ils n'ont aucune influence sur vous.

**Le sénateur Stratton:** Est-ce dans vos règlements?

**M. Williams:** Oui.

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais faire une remarque supplémentaire. Si vous déclarez quelque chose au sujet d'un ami, il est évident que le débat ne s'arrêtera pas là. La presse va s'en mêler et peut-être même l'opposition, et cetera. Vous dites que votre code repose sur la transparence. Est-ce que cela permet de mettre un terme à toute polémique? Considérez-vous que ce soit suffisant?

Au Canada, soit dit en passant, nous ne nous préoccupons pas uniquement de la transparence. Le public est attaché à certains principes et il s'attend à ce que les parlementaires les respectent. Parfois, cela ne correspond pas à ce que les députés pensent qu'ils devraient déclarer ou dire. Comment composez-vous avec cette perception? Vous pouvez faire preuve de transparence et déclarer ce que le code exige, mais le public peut avoir des attentes différentes de celles prévues dans votre code.

**M. Williams:** Je pense que vous avez raison. Avant d'en venir à la question de principe, j'aimerais parler de l'aspect logistique. Toutes les semaines, le registraire met à jour le registre sur Internet, si bien qu'absolument tout le monde y a accès. Pourtant, curieusement, les gens ne s'y intéressent pas le moins du monde. Je ne sais pas si votre expérience est semblable à la mienne, mais je trouve que la meilleure façon de cacher des documents compromettants est de les déposer à la Bibliothèque de la Chambre des lords; vous pouvez être sûrs que personne n'ira les consulter.

We have had not that culture of cynicism attaching to the House of Lords. The normal criticism applies to the House of Commons. It is all there. Any investigative journalist can look it up. We have had not any difficulties, though I do accept that we have only been running this scheme for just over a year, 15 months or so. I think it is the case that only two out of 700 have not put in a proper entry.

**Senator Andreychuk:** To follow up on that, the expectations of some Canadians are such that they do not wish their senators to be involved in certain kinds of business activities and certain kinds of charitable activities. Is that the case in Britain?

**Mr. Williams:** No. We are required to declare trusteeships. I am the trustee of the government houses, for instance, because of my position. I declare that. I am the pro-chancellor of the University of Wales. I declare that. No one suggested I should not be doing it, partly because I got the permission of the cabinet secretary in writing before I was allowed to continue those activities. No one has suggested, in my experience, that you should not be a trustee of a particular body. I gave up being a trustee of the National Society for the Prevention of Cruelty to Children because there might be a conflict in terms of government policy, but that is a different conflict, of course. We have not discovered that, so far. I think most people were surprised at the fact that we agreed on such an open document. Perhaps rather than waiting for our reward in the hereafter, we are having our reward in this world, an unusual experience.

**Senator Andreychuk:** We have debated whether we should have the same code as the House of Commons. Yours is different. Could you give us a little history as to why yours is somewhat different?

**Mr. Williams:** The House of Commons was subject in the last 10 years to various allegations of sleaze. I am putting this quite neutrally, because I think it is much too important for political partisanship, but it is a fact that some ministers in the Major government had difficulties. One was sent to prison, and another lost his seat because of taking gifts and favours. Mr. Major set up, then, an inquiry in the House of Commons, which was rather unpopular. They were obliged to it.

Before we had our code, essentially, peers were required to act on their honour. I do not think that is sufficient. It was my initiative to set up this small cross-party group. We wanted to demonstrate that not all politicians are in it for selfish reasons. It is much better, and, curiously, it is a safeguard to individuals to have the code. If anyone challenges me, I can say: "Look, I registered my interests, and my wife's interests as a legal director of a big company and a barrister. If you want to look at it, look it up every Friday, because Brendan Keith updates it every week."

Nous n'avions pas cette culture du cynisme à l'égard de la Chambre des lords. Celle qui est normalement la cible des critiques, c'est la Chambre des communes. C'est là que tout se passe. N'importe quel journaliste d'enquête peut aller y mettre son nez. Nous n'avons pas connu de difficultés particulières, même si je reconnais que nous n'utilisons ce modèle que depuis à peine plus d'une année, soit environ 15 mois. Je crois que sur 700 personnes, seules deux ont fait des déclarations erronées.

**Le sénateur Andreychuk:** Dans le même ordre d'idées, j'ajouterai que beaucoup de Canadiens ne souhaitent pas que leurs sénateurs soient engagés dans certaines activités professionnelles ou oeuvres de bienfaisance. Est-ce aussi le cas en Grande-Bretagne?

**M. Williams:** Non. Nous sommes tenus de déclarer les mandats de fiduciaires. Par exemple, compte tenu du poste que j'occupe, je suis fiduciaire de la résidence du gouverneur. Je le déclare. Je suis également président honoraire de l'Université de Wales. Je le déclare aussi. Personne ne m'a dit de me retirer, en partie parce que j'ai obtenu la permission par écrit du secrétaire du Cabinet de poursuivre ces activités. À ma connaissance, personne n'a jamais dit qu'on ne pouvait pas être fiduciaire d'un organisme. En revanche, j'ai cessé d'être fiduciaire de la National Society for The Prevention of Cruelty to Children car il pouvait y avoir apparence de conflit avec la politique gouvernementale, mais il s'agit là d'un conflit d'une nature différente, bien sûr. Jusqu'à présent, nous n'avons rien vu de tel. Je pense que la plupart des gens étaient surpris que nous ayons accepté un document prônant une si grande ouverture. Au lieu d'attendre d'être récompensés dans l'au-delà, nous avons préféré être récompensés ici bas, ce qui est plutôt inhabituel.

**Le sénateur Andreychuk:** Nous nous sommes posé la question de savoir si nous devions adopter le même code de déontologie que celui de la Chambre des communes. Le vôtre est différent. Pouvez-vous nous expliquer un peu en quoi il est distinct?

**M. Williams:** Au cours des 10 dernières années, il y a eu plusieurs allégations de corruption à l'endroit de certains représentants de la Chambre des communes. Je tiens à rester très neutre car je pense qu'il faut laisser de côté la partisanerie politique, mais c'est un fait que plusieurs ministres du gouvernement Major se sont retrouvés dans l'eau chaude. Un a fait de la prison et un autre a perdu son siège pour avoir accepté des cadeaux et des faveurs. À l'époque, M. Major avait ordonné une enquête à la Chambre des communes, ce qui fut assez impopulaire, mais les gens ont dû s'y plier.

Avant que nous n'adoptions notre code, les pairs étaient tenus d'agir en leur âme et conscience. Je ne pense pas que ce soit suffisant. C'est à mon initiative que fut créé ce petit groupe représentant tous les partis. Nous voulions prouver que tous les politiciens ne s'engagent pas dans la vie publique pour des raisons purement égoïstes. C'est beaucoup mieux ainsi et, curieusement, le fait d'avoir un code protège les individus. Si un jour quelqu'un remet en question mes activités, je peux lui dire: «Regardez, j'ai déclaré mes intérêts ainsi que ceux de ma femme, qui est avocate



It is an enormous safeguard if we have the confidence to believe in the virtue and validity of the way we work.

**Senator Andreychuk:** There are issues of self-interest, and there are issues on conflict of public policy where you may have been vocal and adamant on one point of view before you become a Lord. How do you then determine which things you resign from? Is it only through consultation with the people in the office, or is there some other mechanism that triggers it?

**Mr. Williams:** I was in a different position, because in 1997 I became a minister in the Home Office. I was patron or trustee of a large number of bodies — for example, the Commonwealth and Ethnic Bar Association, as well as an organization related to prisoners' rights. Since I was soon to become the minister responsible for prisons, I thought it injudicious to continue being the patron of a body on prisoners' rights. Most of those I discharged myself from, and the others two I got specific advice from the cabinet secretary, the senior civil servant, and he authorized in writing that I could continue because they were not likely to be in conflict with government policy. On the university, I told them specifically that I would only continue on the basis that I had nothing to do with policy and that I would not sit on the remuneration committee, and that is the way we deal with it.

**Mr. Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords:** I wish to add one or two points to the various questions you have put. The code of conduct requires members of our house to register all relevant interests. Until this code of conduct came into force, the test for a relevant interest was a subjective one — that is to say, the member had to ask himself or herself this question: "Is this the kind of interest that I need to declare?" This code of conduct changes that significantly, by imposing an objective test, and this will help you to meet the concerns of your constituents. You have an objective test, a neutral test, which is to be applied, rather than a subjective test that members would apply for themselves and on which they might give quite different answers.

I am summarizing, but the objective test boils down to this: Would a reasonable member of the public take the view that this particular interest could influence the way in which a member of the house discharged his or her parliamentary duties?

That is an objective test, and the bottom line there, I am afraid, is someone like me. The advantage of having a registrar — someone like me — is that I see all members of the house, and therefore there is some element of consistency.

Instead of each member deciding for himself and coming up with different answers, theoretically, if I am giving the advice, and if I am the soul source of that advice, over time I should be giving consistent advice that builds up into case law. That ought to answer any concern that your constituents have about your

et directrice des services juridiques dans une grande société. Si vous voulez en savoir davantage, lisez le rapport que met à jour tous les vendredis Brendan Keith.» C'est une garantie énorme si nous croyons dans le bien-fondé et la justesse de notre façon de travailler.

**Le sénateur Andreychuk:** Il y a d'un côté les problèmes liés à l'intérêt personnel des politiciens et d'un autre ceux concernant les conflits avec la politique gouvernementale que vous avez peut-être dénoncés de manière catégorique, pour certains, avant de devenir lord. Comment déterminez-vous ce à quoi il faut renoncer? Est-ce seulement en consultant les gens de votre bureau ou bien existe-il un autre mécanisme?

**M. Williams:** J'avais une position différente car en 1997 je suis devenu ministre du Home Office. J'étais mécène ou fiduciaire d'un grand nombre d'organismes — comme la Commonwealth and Ethnic Bar Association et une autre organisation s'occupant des droits des prisonniers. Étant donné que j'étais appelé à devenir le ministre responsable des prisons, j'ai jugé inopportun de poursuivre mes activités de parrainage d'un organisme chargé de la défense des droits des prisonniers. J'ai donc décidé de me retirer de la plupart de ces organisations, et pour les deux autres, j'ai obtenu un avis écrit du secrétaire du Cabinet, un haut fonctionnaire, m'autorisant à poursuivre mes activités puisqu'elles n'étaient pas incompatibles avec la politique gouvernementale. En ce qui concerne mon engagement au sein de l'université, j'ai dit que je le maintiendrai que si je n'avais rien à dire sur la politique et que si je n'avais pas à siéger au Comité de la rémunération. Et c'est ainsi que cela s'est passé.

**M. Brendan Keith, greffier principal, Justice et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords:** J'aimerais faire deux ou trois observations pour compléter les réponses aux différentes questions que vous avez posées. Le code de déontologie exige de nos députés qu'ils déclarent tous leurs intérêts pertinents. Avant l'entrée en vigueur de ce code, les critères permettant de déterminer les intérêts pertinents étaient subjectifs — c'est-à-dire qu'un député devait se demander: «Dois-je déclarer ce type d'intérêt?» Ce code de déontologie change complètement cette façon de faire en imposant des critères objectifs, ce qui contribue à dissiper les inquiétudes des électeurs. Les gens doivent désormais satisfaire à des critères objectifs et neutres; cela évite toute subjectivité et écarte toute possibilité d'interprétation.

Pour résumer, le critère d'objectivité revient à se demander si l'intérêt en question peut raisonnablement être perçu par le public comme pouvant influencer la façon dont un membre de la Chambre s'acquitte de ses fonctions parlementaires.

C'est donc un critère objectif et, au bout du compte, celui qui tranche, j'en ai bien peur, c'est quelqu'un comme moi. L'avantage d'avoir un registraire — comme moi —, c'est qu'il voit tous les membres de la Chambre et qu'il peut donc garantir une certaine uniformité.

Plutôt que de laisser chaque membre décider pour lui-même et proposer une interprétation différente, en théorie, c'est moi qui donne les avis, je suis l'unique conseiller en la matière, et avec le temps, je devrais être capable de fournir des avis éclairés pouvant faire jurisprudence. Cela devrait permettre de couper court à

interests. Relevant interests, however, can consist of two kinds of interest, and this is the other big step forward in the code of conduct, the Williams code. Relevant interests can be financial — the obvious ones — but they can also be non-financial interests.

The trusteeships and the other good works and charity work that Lord Williams mentioned obviously fall into that category. The code of conduct regulates in fairly comprehensive detail the disclosure and the registration of relevant, financial and non-financial interests. It is not up to you as the member to decide what is relevant; it is up to someone like me.

**Senator Fraser:** Let me come back to the point Senator Stratton raised about friendship, because I must say that when I first looked at your code it was that that really made my jaw drop. It seems to me that it would be a grave test of friendship to be declaring some non-politician's private interests on the Internet, updated every week. If that rule were to apply, I would think I would rapidly cease to have any friends at all. How does that rule work in practice? Do people register friend's interests, and how do you police it? The reason I ask this is not just out of petty interests, because it seems to go to the credibility of the registry.

**Mr. Williams:** I do not think there is a qualitative difference between — let us be careful here — between your spouse and your friend. The relevant question is this: Are they capable of being in a position to bring about a perception that you might be influenced in the way that you speak or vote? It seems to me that spouses are perfectly innocent creatures that are not responsible for their spouses descending into political life. There is no difference in quality, I believe, between that and a friend. Let me take a relative, a brother. If my brother had a large interest in a particular contract that I spoke to or voted on, that would be quite wrong, and the public is entitled to know. I think the same applies to friends. I do think they are capable of being influential and therefore ought to be declared.

**Senator Fraser:** Are friends declared?

**Mr. Williams:** In my recollection of the register, I have not seen anyone declaring friends' interests. I have seen them declaring relatives and spouses' interests.

**Mr. Keith:** In general, members of the house have not found it necessary to register those kinds of interests. One reason for that is that when the code was introduced, the subcommittee, which governs the whole operation of this register and this code of conduct — the subcommittee consisting of members of the house — set down some guiding principles for members. We have not got this codified yet. In the meantime, the subcommittee set down some general guiding principles.

Let me paraphrase the guiding principle on this. The financial interests of a person other than a member of the house will only in very rare circumstances be suitable for inclusion in the register, even in cases where declaration on the floor of the house would be desirable. Hence, immediately they are making a distinction

toutes les questions que se posent vos électeurs au sujet de vos intérêts. Néanmoins, les intérêts pertinents sont de deux sortes, et c'est pour cela que le code de déontologie de M. Williams est très avant-gardiste. Les intérêts pertinents peuvent être financiers — comme c'est évident —, mais ils peuvent aussi être non pécuniaires.

Les mandats de fiduciaire, les activités pour les bonnes oeuvres et autres organismes de bienfaisance dont a parlé lord Williams entrent évidemment dans cette catégorie. Le code de déontologie régleme assez en détail la divulgation et la déclaration des intérêts financiers et non financiers pertinents. Ce n'est pas à vous, les députés, mais à moi de décider ce qui est pertinent.

**Le sénateur Fraser:** J'aimerais revenir au point soulevé par le sénateur Stratton au sujet des liens d'amitié, car je dois avouer que la première fois que j'ai lu votre code, c'est ce qui m'a le plus frappée. Je trouve que ce serait mettre l'amitié de quelqu'un à rude épreuve que de déclarer des intérêts privés non politiques sur Internet, dans un registre public mis à jour toutes les semaines. Si cette règle devait s'appliquer, je pense que je perdrais rapidement tous mes amis. Comment cela fonctionne-t-il en pratique? Est-ce que les gens déclarent les intérêts de leurs amis, comment contrôlez-vous cela? Si je vous pose cette question, ce n'est pas par intérêt mesquin, mais parce qu'il me semble que cela risque d'entacher la crédibilité du registre.

**M. Williams:** Je ne pense pas qu'il y ait de différence qualitative entre — soyons prudents — votre conjoint et votre ami. La question qu'il faut se poser est de savoir s'il se peut qu'ils soient dans une position pouvant donner l'impression qu'ils influencent votre façon de parler ou de voter. Selon moi, les conjoints sont des créatures totalement innocentes qui n'ont rien à avoir avec le fait que leur moitié ait décidé d'entrer en politique. J'estime qu'il n'y a pas de différence qualitative entre un conjoint et un ami. Prenons un parent, un frère, par exemple. Si mon frère avait d'importants intérêts dans un contrat dont je lui avais parlé ou sur lequel j'avais voté, ce ne serait pas bon du tout et le public aurait le droit de savoir. Je pense que la même chose s'applique aux amis. Je crois vraiment qu'ils peuvent avoir une influence sur vous et que, le cas échéant, il convient de le déclarer.

**Le sénateur Fraser:** Faut-il déclarer les amis?

**M. Williams:** Si ma mémoire est bonne, personne n'a déclaré les intérêts d'un ami dans le registre. Par contre, on déclare les intérêts des membres de la famille et du conjoint.

**M. Keith:** En règle générale, les lords n'ont pas jugé nécessaire d'enregistrer ce genre d'intérêts. Le phénomène s'explique entre autres par le fait que, quand le code a été introduit, le sous-comité qui voit au fonctionnement du registre et à l'application du code d'éthique — un sous-comité composé de lords — a énoncé des principes directeurs à l'intention des lords. Ces principes n'ont pas encore été codifiés. Entre-temps, le sous-comité a établi certains grands principes.

Voici de quoi il s'agit. Les intérêts financiers détenus par une personne autre qu'un lord devront très rarement être enregistrés, même lorsqu'une déclaration sur le parquet de la Chambre des Lords est souhaitable. Par conséquent, on établit tout de suite une distinction entre l'enregistrement, qui est public et mis à jour



between registration, which is on the public record, updated once a week, and a declaration, which is an ad hoc one-off event, only heard by those who happen to be in the chamber at the time. The principle goes on to say: An entry in the register might be made in a case where an interest was so significant and held by a person whose relationship to the member was so close that its existence might reasonably be thought to have a bearing on his or her action.

Perhaps that puts this in context, and to some extent may allay the fears you had about the whole reason of the code. However, the punch line is the last short sentence in this section. It states: "The advice of the registrar should be sought in all cases."

**The Chairman:** Where is the line drawn between what a member discloses to you and what goes on the public register? Is everything that is disclosed to you on this public register?

**Mr. Keith:** No.

**The Chairman:** How do you decide what is on the public register and what is not?

**Mr. Keith:** Sometimes with difficulty and after a great deal of work. A member will come to me, and he may stay five minutes or several hours, and we will go through the whole thing in some detail. He will give me his point of view, and I will consider it in the light of precedents and any similar problems that have arisen before.

Only I know what kind of problems have arisen before that do not get on the register, because everything said to me is confidential, except that which gets published. We have extensive files for each member of the house. Those files contain all the material submitted to us by a member, not all of which is published. How do I decide? Well, the leader of the house in the debate on this when the code was adopted by the three-vote majority said that he thought the code would be enforced with a light touch. That is one of the underlying philosophies. We do not want to be onerous or burdensome on members. We do not want to pry or force disclosures of things that have nothing to do with me.

At the end of the day, the member will state his worries, concerns or his desire to put something on the record, and I have to take a view. It is fair to say that the subcommittee is not keen to have the register cluttered up with insignificant disclosures, which will prevent people seeing at a glance what are the significant ones. There is the danger — what the commissioner of standards in the commons has called "registration creep" — of members being so keen to disclose, because they want to get it on the record and therefore get the strength of that alibi behind them, that they will almost insist on telling you things. A stick of rock is a good example. They will insist on recording and publishing material, which frankly they do not need to have in the register. They like to have that measure of guarantee that someone objectively has decided that, yes, you need to register this or no you do not.

chaque semaine, et la déclaration qui est un événement unique et qui n'est entendue que par ceux qui se trouvent présents à ce moment-là. D'après ce principe également, il vaut mieux enregistrer tout intérêt si important et détenu par une personne si proche du lord que son existence pourrait être raisonnablement réputée avoir une influence sur la conduite du lord.

Cela aide peut-être à mieux vous situer en contexte et, dans une certaine mesure, peut dissiper peut-être les craintes que vous aviez au sujet de la raison d'être du code. Toutefois, la phrase-clé est la dernière petite phrase de cette partie, selon laquelle il faudrait toujours se faire conseiller par le registraire.

**La présidente:** Comment démarque-t-on ce qui est enregistré auprès de vous et ce qui figure dans le registre public? Tout ce qui vous est divulgué figure-t-il au registre public?

**M. Keith:** Non.

**La présidente:** De quelle manière décidez-vous ce qui figurera au registre public et ce qui n'y figurera pas?

**M. Keith:** Avec difficulté et après beaucoup de réflexion, parfois. Un lord vient me voir pour cinq minutes ou plusieurs heures, et nous passons à travers tout le dossier en détail. Il me fait connaître son point de vue. J'y réfléchis à la lumière des précédents et de tout problème analogue qui est déjà survenu.

Je suis le seul à savoir quel genre de problèmes survenus auparavant ne figure pas au registre, parce que tout ce qui m'est communiqué est confidentiel, exception faite de ce qui est publié. Nous avons des dossiers détaillés sur chaque membre de la Chambre des lords. Chacun de ces dossiers renferme tous les documents et renseignements qui nous ont été présentés par le lord, bien que nous ne publions pas tout. Comment je prends la décision? Le leader de la Chambre, durant le débat à ce sujet, quand le code a été adopté par une majorité de trois voix, a déclaré que l'application du code se ferait en douceur. C'est là un des principes sur lesquels il s'appuie. Nous ne souhaitons pas imposer un trop lourd fardeau aux lords. Nous ne souhaitons pas enquêter sur des faits qui n'ont rien à voir avec ma charge ni en exiger la communication.

En bout de ligne, le lord me communique ses inquiétudes, ses préoccupations ou son désir d'enregistrer officiellement des intérêts, après quoi je dois me prononcer. Il est juste de dire que le sous-comité n'aimerait pas que le registre soit encombré de renseignements insignifiants qui empêcheraient de voir au premier coup d'oeil ce qui est significatif. Il se peut — ce que le commissaire aux normes de la Chambre des communes a qualifié d'effet pervers de l'enregistrement — que certains lords insistent pour tout enregistrer de manière à rendre la déclaration officielle et à pouvoir s'en servir pour se disculper. Le morceau de pierre en est un bon exemple. Ils insisteront pour que soient enregistrées et publiées des informations qui, à vrai dire, n'ont pas à y figurer. Il leur plaît d'avoir cette protection, de savoir qu'une personne impartiale peut décider qu'il faut effectivement enregistrer tel intérêt et pas tel autre.

I have to say that the Internet edition of the register is a bulky document. It is 300-plus pages. A lot of the stuff that is there is probably not necessary. The leader of the house mentioned the review in the autumn, and one of the things the review group must look at in the autumn is the extent to which, in order to keep members happy, never mind their obligations under the code, we register items of information that do not need to be there.

**Senator Fraser:** I have a question following directly in this line.

I have been struck by the sections in your code about items that must be registered, not automatically, but depending on their significance. This word significance is also one proposed for use in our code. How do you decide what is significant?

Let me explain what I mean. It seems to me that significance of a given asset would vary greatly depending on who held that asset. If it were a person of very great wealth, it may be a small portion of that person's assets. If the person were of modest resources — maybe a university professor, I think there are some in the Lords — the same asset might represent a very large proportion of that person's wealth. Who decides at what point that asset is significant? Are there principles or guidelines, or do you go by your instincts?

**Mr. Keith:** I think the short answer is that I go by my instincts, but not just my instincts. If someone comes to me in the first place — do not forget, people come to me, I do not seek them out. If someone comes to me and says, "I have a problem; I am worried about something," there is no smoke without fire, basically. *Prima facie*, there is a potential problem there. That is where you start. That individual will then state his point of view. If he has a 1 per cent holding in a tiny company, it may or may not be significant. If he has a 1 per cent holding in BP or Microsoft, it answers itself. However, in between, in the grey area, he will have an answer in his own mind, and he will have a doubt as to whether or not he should register that interest. I am supposed to be the averagely reasonable person. He will use me as a sounding board and we will come to a view.

However, it is early days; we have been doing this for just over a year. I would tend at the moment to say disclose, err on the side of caution. That way, as the leader of the house said, nobody will be interested. If the information is there, people will not come full of suspicions. For the moment, I would say be cautious, and if you have doubts, register.

**Mr. Williams:** I have an analogy, if I may. I used to be chairman of the professional conduct committee, the Bar Council, and when I would receive a telephone call from someone about a problem, I would respond as follows: "You know the answer, don't you? That is why you have rung me up."

It is true that at the moment we must not be complacent, because the code has not been tested, let alone tested to destruction. However, people are settling down now. They want

J'avoue que la version Internet du registre est volumineuse. Elle comporte plus de 300 pages. De nombreuses informations qui y figurent ne sont probablement pas nécessaires. Le leader de la Chambre a mentionné un examen qui est prévu pour l'automne, et un des points qui doit être examiné par le groupe d'examen à ce moment-là est la mesure dans laquelle, pour contenter les lords sans égard à leurs obligations en vertu du code, nous consignons au registre des renseignements futiles.

**Le sénateur Fraser:** J'ai une question qui s'inscrit directement dans la même foulée.

J'ai été frappée par le fait que, dans les parties de votre code qui portent sur les éléments à enregistrer, l'enregistrement ne se fait pas d'office, mais plutôt selon leur importance. Le mot «importance» est également proposé dans notre code. Comment décidez-vous de ce qui est important?

Je m'explique. Il me semble que l'importance d'un certain bien donné variera considérablement selon son propriétaire. S'il s'agit d'une personne très riche, l'avoir représente peut-être une faible portion seulement de ses biens. Par contre, si la personne a des moyens plus modestes — un professeur par exemple, comme certains lords, je crois —, le même avoir peut représenter une très grande partie de sa richesse. Qui décide à quel point l'avoir est important? Existe-t-il des principes ou des lignes directrices ou vous fiez-vous à votre intuition?

**M. Keith:** Je vous répondrai brièvement que je suis mon instinct, certes, mais que ce n'est pas mon seul critère. Si quelqu'un vient me voir au départ — n'oubliez pas qu'on vient à moi, que je ne vais pas vers les autres. Si quelqu'un vient me voir et me dit qu'il a un problème, qu'un certain point le préoccupe, ma réaction est de me dire qu'il n'y a pas de fumée sans feu, essentiellement. À première vue, il existe un éventuel problème. C'est le point de départ. Ensuite, la personne me communique son point de vue. Si elle détient un intérêt de 1 p. 100 dans une petite société, cela pourrait être ou ne pas être important. Par contre, si elle détient 1 p. 100 des actions de BP ou de Microsoft, la réponse va de soi. Il existe cependant une zone grise entre les deux où cette personne est dans le doute. Je suis censée être une personne moyennement raisonnable. Elle viendra me voir pour connaître mon avis, et nous trancherons ensemble.

Toutefois, il est encore trop tôt. Nous n'avons eu qu'un an pour nous y faire. Pour l'instant, j'aurais tendance à pêcher par excès de prudence. De la sorte, comme l'a dit le leader de la Chambre, nul ne s'y intéressera. Si l'information est là, les gens ne seront pas soupçonneux. Pour l'instant, je conseillerais d'agir avec prudence et, dans le doute, d'enregistrer l'information.

**M. Williams:** Avec votre permission, je pourrais faire une analogie qui vous aidera à mieux comprendre. J'étais auparavant président du Comité d'éthique professionnelle du conseil de l'ordre des avocats. Quand je recevais un appel de quelqu'un qui avait un problème, ma première réaction était: «Vous connaissez la réponse, n'est-ce pas? C'est pour cette raison que vous m'appellez».

Il est vrai qu'actuellement, il ne faut pas se complaire dans la suffisance, parce que le code n'a pas été mis à l'épreuve, encore moins démolé. Toutefois, tout semble revenir à la normale. On



to make it work. They take a pride in the integrity and the reputation of the house, and that is something that could be very fragile and burn with the wind. As Mr. Keith said, err on the side of safety and over-declare rather than under-declare. Civilization, as we know it, has not come to an end in Westminster yet.

**Senator Joyal:** It is a pleasure to see you again in Canada, especially Mr. Keith and Mr. Jacob. My questions relate first to the nature of the code of conduct itself, and second to the legal status of the registrar in the code, in comparison with the ethics officer that is proposed in the Canadian code.

First, with the elements of the arguments generally of transparency, you stated quite emphatically that it is better to be over-transparent than not. The House of Lords, as I understand, has adopted a rule of the Lords to implement the code of conduct. In your opinion, is there, in terms of transparency, a major difference between rules and legislation? In other words, in your opinion, is the system in Britain as effective and as transparent now as it would be if it were legislated?

**Mr. Williams:** The House of Lords is a self-regulating body. We do not really even have a Speaker. We did not need any legislation at all to introduce this code. I set up the working party. We produced a report. I should have said earlier, senator, it was not a unanimous report. There were two who dissented. We had a full debate, a well-attended debate, and a big vote at the end carried by three votes.

Had I proposed a statutory code, it probably would have failed because people would have felt unduly invaded. Speaking as a former lawyer, I should not say this, but the difficulty about statutory codes is that you get lawyers and judges involved — always something to be avoided.

The ethos of the Lords is so self-regulatory that, if this code is able to work, and I believe it is, we shall not need a statutory scheme. If we need a statutory scheme, I think quite profoundly we shall have failed. However, if the scheme did not work, or if it were abused, we would have to think again — but we did not need to look for a statutory scheme.

We prefer to have the registrar, remembering that Mr. Keith is utterly independent of me. He never consults me, nor would I expect him to — and he would be outraged if I tried to interfere with his duties. We have never discussed any particular case, and at the moment, I think it is capable of working. When it all goes disastrously wrong next year, you will remind me that we should have had a statutory scheme and I shall allow you to use the happiest words in the English language — not the French, perhaps — “I told you so.” That is the ethos that we have at the moment. Remember that none of the Lords, except the ministers, is paid. They are only paid expenses; they do not have salaries. Most are activated by a sense of duty and public service. I think this will work.

veut qu'il fonctionne. On est fier de l'intégrité et de la réputation de la Chambre, deux caractéristiques qui pourraient s'avérer très fragiles et disparaître subitement. Comme l'a dit M. Keith, il vaut mieux pêcher par excès de prudence et déclarer trop plutôt que de ne pas déclarer assez. La civilisation telle que nous la connaissons n'a pas encore disparu de Westminster.

**Le sénateur Joyal:** Je suis ravi de vous rencontrer à nouveau au Canada, surtout M. Keith et M. Jacob. Mes questions concernent tout d'abord la nature du code d'éthique comme tel et, ensuite, le statut juridique du registraire, par opposition au commissaire à l'éthique qui est proposé dans le code canadien.

Tout d'abord, en ce qui concerne en règle générale les arguments en faveur de la transparence, vous avez bien insisté qu'il vaut mieux être trop transparent que pas assez. La Chambre des lords, si j'ai bien compris, a adopté une règle visant la mise en oeuvre du code d'éthique. Selon vous, y a-t-il une énorme différence, en termes de transparence, entre des règles et une loi? En d'autres mots, le régime britannique est-il aussi efficace et aussi transparent actuellement qu'il le serait s'il était inclus dans une loi?

**M. Williams:** La Chambre des lords se réglemente elle-même. Nous n'avons même pas, en réalité, de président. Nous n'avons nul besoin d'une loi pour mettre en place le code. J'ai établi un groupe de travail. Nous avons produit un rapport. J'aurais dû dire tout à l'heure, sénateur, que le rapport n'était pas unanime. Il y avait deux dissidents. Nous avons pleinement débattu de la question, un débat auquel on était nombreux à assister, et le code a été adopté par trois voix de majorité.

Si j'avais proposé un code réglementaire, il n'aurait probablement pas été adopté parce qu'on l'aurait jugé trop importun. En tant qu'ex-avocat, je ne devrais pas le dire, mais la difficulté causée par les codes réglementaires, c'est que les avocats et les juges s'en mêlent — quelque chose qu'il vaut toujours mieux éviter.

Les lords se réglementent entre eux tant et si bien que, si le code est efficace et je le crois, nous n'avons pas besoin d'un régime réglementaire. Si un pareil régime venait à s'imposer, j'aurais l'intime conviction que nous avons failli à la tâche. Cependant, si le régime n'était pas efficace ou si on en abusait, il faudrait reprendre la réflexion — mais nous n'avons pas eu besoin d'envisager cette possibilité.

Nous préférons avoir le registraire, en n'oubliant pas que M. Keith est tout à fait indépendant de moi. Il ne me consulte jamais, et je ne m'attendrais pas qu'il le fasse — de plus, il s'indignerait si je tentais de m'immiscer dans ce qu'il fait. Nous n'avons jamais discuté d'un cas en particulier et, pour l'instant, je crois que le régime fonctionne bien. Si jamais tout l'édifice venait à s'écrouler l'an prochain, vous me rappelleriez que nous aurions dû adopter un régime réglementaire et vous pourriez alors me dire: «Je vous l'avais bien dit». Pour l'instant, c'est ainsi que nous raisonnons. N'oubliez pas qu'aucun des lords, exception faite des ministres, n'est rémunéré. On ne leur rembourse que leurs dépenses. Ils n'ont pas de salaire. La plupart sont motivés par le sens du devoir et le désir de se rendre utiles. Je crois que le code va fonctionner.

**Senator Joyal:** In other words, the legal format or nature of the code — the fact that it is a rule, rather than a statute — and the status of Mr. Keith in implementing the code in relation to the Lords had no bearing in your opinion on the transparency nature and on the objective that you had to make a system that was fully credible by the public?

**Mr. Williams:** I have not heard that criticism at all, that they would not find it credible on the basis that you have identified. I think, insofar as the public is interested — question mark, because nothing has gone wrong yet — they will get interested when something does go wrong. I think most objective people will look at it and say, “Actually, he has declared everything.” I have declared my wife’s occupation, the fact that she is a barrister and the company she works for; I would not be expected to declare her salary, even if I knew it. That is a reasonable balance. The trouble with statute is that you sometimes do get over-legalism, and that is sometimes capable of hindering an effective system.

**The Chairman:** Before we go on to another question, perhaps we should make absolutely clear that the situation that is proposed to us right now is that the code would be within the *Rules of the Senate of Canada*. It would not be by statute, but the position of ethics officer would be created by statute. That is a bill that will be coming before the Senate fairly shortly. How would this work in your own situation, if Mr. Keith’s position were created by statute but the code he was administering and registering for was not?

**Mr. Keith:** That is a tough question. The constitutional basis for our code of conduct is two resolutions of the house of last year.

The status of the registrar is simply the fact that he is an officer of the house. I am an officer of the house like any other clerk. As it happens, I work with the judges, the law Lords who form the Supreme Court of the U.K. Nevertheless, like any other clerk, I am an officer of the house and, therefore, my loyalties are essentially to the house.

In the House of Commons, there is a registrar who does a great deal of mechanical work, perhaps more than I do. In addition to the registrar, there is the parliamentary commissioner for standards, who is an official of the House of Commons as well. He deals with many high-level issues that are not necessarily mechanical but are, rather, matters of judgment.

The House of Commons at Westminster have expressed the fear very deeply that, if the parliamentary commissioner for standards, or the individual in my position, were to be appointed by statute, the way would open for the courts and the judges to interfere with the workings of Parliament. The method whereby judges are thought to interfere — judges outside Parliament and not the House of Lords in its judicial capacity — is through judicial review. Judicial review is adoption that has been rapidly developed in the U.K. Members of the House of Commons —

**Le sénateur Joyal:** En d’autres mots, la nature du code — le fait qu’il s’agit d’une règle, plutôt que d’une loi — et le statut de M. Keith pour la mise en oeuvre du code en rapport avec les lords n’a aucune influence sur la transparence et sur votre objectif de rendre le régime tout à fait crédible aux yeux du grand public?

**M. Williams:** Je n’ai pas entendu de critique à cet effet, soit que le code n’est pas crédible pour les raisons que vous avez mentionnées. J’estime, dans la mesure où le grand public s’y intéresse — c’est là un point d’interrogation, car jusqu’ici il n’y a pas eu d’incident —, qu’il s’y intéressera uniquement quand il y aura un pépin. Les personnes les plus objectives examineront le registre et diront: «En réalité, il a tout déclaré.» J’ai déclaré l’occupation de mon épouse, le fait qu’elle est avocate et l’entreprise pour laquelle elle travaille; on ne s’attend pas que je vais déclarer son salaire, même si je le connaissais. C’est là un équilibre raisonnable. Le problème posé par une loi, c’est qu’on est trop plongé dans le juridisme, ce qui peut parfois nuire à l’efficacité du régime.

**La présidente:** Avant de passer à une autre question, il faudrait peut-être bien préciser que le code envisagé actuellement serait intégré au *Règlement du Sénat du Canada*. Il ne s’agirait pas d’une loi, bien que le poste de commissaire à l’éthique soit institué par une loi. C’est là un projet de loi dont sera saisi le Sénat dans peu de temps. Comment cela fonctionnerait-il dans votre propre situation, si le poste de M. Keith était créé par une loi, mais que le code qu’il appliquait et l’enregistrement ne l’étaient pas?

**M. Keith:** Voilà une question difficile. Notre code d’éthique se fonde, sur le plan constitutionnel, sur deux motions adoptées par la Chambre l’an dernier.

Le statut de registraire signifie simplement qu’il est mandataire de la Chambre. Je suis moi-même un mandataire de la Chambre, comme tout autre greffier. Il se trouve que je travaille avec les juges, les lords juristes qui forment la Cour suprême du Royaume-Uni. Néanmoins, comme tout autre greffier, je suis un mandataire de la Chambre et, par conséquent, ce sont ses intérêts que je défends.

À la Chambre des communes, il existe un registraire qui fait beaucoup de travail mécanique, peut-être plus que moi. En plus du registraire, il y a un commissaire aux normes parlementaires, qui est aussi fonctionnaire de la Chambre des communes. Il s’occupe de nombreux dossiers de haut niveau qui ne sont pas forcément de l’enregistrement mécanique, mais font plutôt appel à son jugement.

Les députés de la Chambre des communes, à Westminster, ont dit craindre énormément que, si le commissaire aux normes parlementaires ou l’équivalent de mon poste était nommé au moyen d’une loi, on ouvre ainsi la porte à la possibilité que les tribunaux et les juges s’ingèrent dans les travaux du Parlement. La méthode par laquelle les juges sont présumés faire de l’ingérence — des juges de l’extérieur du Parlement, non pas la Chambre des lords en sa capacité judiciaire — est la révision judiciaire. Cette révision judiciaire est une notion qui a



not the House of Lords — at Westminster have expressed in quite dramatic terms that they fear any statutory appointment would lead to much more interference by the judges and by the courts.

The expression that the recently retired clerk of the House of Commons used dramatically conveys the danger he perceives. He said that statutory appointment would be yet another judicial tank on the parliamentary gardens — on the parliamentary lawns. The image of course is of the tanks pointing towards the building and the people in the tanks dictating what goes on inside the building.

Privilege has never been an issue for the House of Lords but it always has been for the Commons. I gather it is the other way around in Canada. The House of Commons is much more relaxed about these matters than is the Senate. That is, perhaps, the long answer to your question, but that is it.

**Senator Joyal:** The House of Commons is seeking leave to appeal to the Supreme Court on a decision of the Federal Court of Appeal to determine the scope of privileges in Parliament. We, as a house, must make up our minds soon on whether to join in that appeal. The issue is currently pending.

I want to comment on the format of the rules, which you have decided on rather than bylaws.

**Mr. Keith:** Yes, and we call them “standing orders.”

**Senator Joyal:** There is a difference between standing orders and rules.

**Mr. Keith:** The constitutional basis is the same because they are both adopted by resolution of the house. The force of the whole house is behind each of the standing orders.

**Senator Joyal:** You have adopted the rules, and it is my understanding that it has been printed as an appendix to your standing orders.

**Mr. Keith:** No, this is the current form that they take. It is a printed document that is given to each new member as he arrives, as well as any other member who wants it.

**Senator Joyal:** The code of conduct is not the information found in rules 98 and on. Rather, it is a specific publication that can be handed to anyone who makes the request. A special edition of the code of conduct is published so that the public has easy access. It seems to be easy to read because it is not written in convoluted legal terms that the average person could not easily understand.

**Mr. Keith:** We have a manual of procedure that is a miniature version of Erskine May, which is similar to our rules.

**Senator Joyal:** It is similar to our *Rules of the Senate*.

rapidement évolué au Royaume-Uni. Les députés de la Chambre des communes — pas les membres de la Chambre des lords — de Westminster ont exprimé en des termes très imagés leur crainte qu'une nomination par voie législative n'entraîne beaucoup plus d'interférence de la part des juges et des tribunaux.

L'expression utilisée par le greffier de la Chambre des communes qui vient de prendre sa retraite illustre bien le risque qu'il perçoit. Il a dit que la nomination par voie législative représenterait un autre char judiciaire sur la pelouse du Parlement. L'image évoquée naturellement est celle de chars dont les canons sont pointés vers l'édifice et dont les occupants dictent ce qui se passe au Parlement.

Le privilège n'a jamais posé de problème à la Chambre des lords, mais il l'a constamment fait à la Chambre des communes. Je crois comprendre que c'est l'inverse au Canada. La Chambre des communes est beaucoup plus souple à cet égard que le Sénat. C'est peut-être là la réponse complète à votre question.

**Le sénateur Joyal:** La Chambre des communes tente d'obtenir l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême d'une décision rendue par la Cour fédérale d'appel en vue de délimiter la portée des privilèges parlementaires. Nous, en tant que Chambre du Parlement, devons bientôt décider si nous allons faire cause commune avec elle. La question est actuellement en suspens.

J'aimerais faire des observations au sujet du choix de règles, plutôt que de règlements administratifs.

**M. Keith:** Oui. Nous les appelons «Règlement».

**Le sénateur Joyal:** Il existe une différence entre le Règlement et les règles.

**M. Keith:** Ils ont le même fondement constitutionnel parce qu'ils sont tous deux adoptés par une motion de la Chambre. Le Règlement est appuyé par toute la Chambre.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez adopté les règles et, si j'ai bien compris, elles figurent en annexe de votre Règlement.

**M. Keith:** Non. Voici comment elles se présentent actuellement. Il s'agit d'un document imprimé qui est remis à chaque nouveau membre à son arrivée, de même qu'à tout autre membre qui en fait la demande.

**Le sénateur Joyal:** Le code d'éthique n'est pas l'information que l'on trouve à partir de la règle 98. Il s'agit plutôt d'une publication particulière qui peut être remise à quiconque en fait la demande. Une édition spéciale du code est publiée pour que le grand public y ait facilement accès. Elle semble facile à lire, parce qu'elle n'est pas couchée dans un jargon juridique alambiqué que ne pourrait facilement pas comprendre un profane.

**M. Keith:** Il existe un manuel de procédure, qui est une version miniature de Erskine May, un précis analogue à nos règles.

**Le sénateur Joyal:** Il est analogue à notre *Règlement du Sénat*.

**Mr. Keith:** Lord Williams was insistent that we use plain language that ordinary people could understand. The whole purpose of the code is to reassure ordinary people that all is well. The code is on the Internet and amounts to only three pages. Anybody could access it quickly.

**Senator Joyal:** The following question is about an important element in your code — your status as a registrar. It seems clear that, as registrar, you develop a solicitor-client relationship with the Lord; and you always remain at that level. Therefore, when a Lord meets with you to declare, discuss and attempt to settle his assets in conformity with the criteria that you have outlined in your presentation, he is fully under the trust of a solicitor-client relationship.

**Mr. Keith:** Yes.

**Senator Joyal:** From the section of your code entitled, "Enforcement of the Code of Conduct," section 19 and following, I understand that you do not act as an "investigator" on behalf of the House of Lords if a complaint arises against an individual.

**Mr. Keith:** No, absolutely not.

**Senator Joyal:** You are not an advisor and a prosecutor at the same time.

**Mr. Keith:** I am not. That would be to violate one of the basic principles of the joint committee on privilege, which reported in 1999 and said that procedural fairness was absolutely essential when in the application of matters of privilege. If a member and I are able to agree on the matter, that then is the end of it. It gets either filed away or published. In rare cases, and I have not had one since last October when I took this on, if the member and I could not agree I can consult the subcommittee that oversees the whole exercise. The chairman is a recently retired judge — a law Lord and member of the house. I consult him and, if necessary, a member of the subcommittee. I would only do that if we truly faced a difficult issue over a fundamental disagreement. We have not had any of that since I took on the position last October. Perhaps we have been lucky.

**Senator Joyal:** This is a key element of difference between your code and the proposal of the Canadian government, which gives the ethics officer the mandate to determine whether an investigation should take place and to lead that investigation. That is in sections 31 and 32 of the proposed draft code of the government. Your section 19 states:

Allegations of non-compliance with this Code are dealt with as follows:

(a) Any allegation should normally be raised first with the Member complained against. However, there may be circumstances when it is more appropriate to raise the matter with a party Leader or Chief Whip...

**Mr. Keith:** Lord Williams a insisté pour que nous employions des termes simples que pouvait facilement comprendre le public moyen. La raison d'être du code est de rassurer, de montrer que tout va bien. Le code est affiché sur l'Internet, où il ne prend que trois pages. Quiconque le souhaite peut rapidement le consulter.

**Le sénateur Joyal:** Ma question suivante concerne un élément important de votre code, soit le statut de votre registraire. Il semble clair que, dans le cadre de ces fonctions, vous établissez avec les lords des relations confidentielles comme celles d'un client avec son avocat; de plus, vos relations se maintiennent à ce niveau. Par conséquent, quand un lord vous rencontre pour déclarer ses avoirs, en discuter et tenter de décider ce qu'il faut déclarer en conformité avec les critères que vous avez décrits dans votre exposé, il le fait sous le sceau du secret.

**Mr. Keith:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** D'après la partie de votre code intitulé «Enforcement of the Code of Conduct», c'est-à-dire la partie 19 et ce qui suit, je crois savoir que vous n'agissez pas comme «enquêteur» pour le compte de la Chambre des lords si une plainte est déposée contre un des membres.

**Mr. Keith:** Non, absolument pas.

**Le sénateur Joyal:** Vous n'êtes pas à la fois conseiller et procureur.

**Mr. Keith:** Je ne le suis pas. Si je l'étais, cela irait à l'encontre d'un des principes de base adoptés par le Comité mixte des privilèges qui a soumis en 1999 un rapport dans lequel il affirmait que l'équité de la procédure était absolument essentielle quand elle s'appliquait à des questions de privilège. Si un lord et moi arrivons à nous entendre sur la question, le dossier est clos. Soit que l'information est publiée ou qu'elle est versée dans un dossier. Dans les rares cas, et il n'y en a pas eu depuis octobre dernier quand j'ai assumé la charge, où le lord et moi n'arriverions pas à nous entendre, je peux consulter le sous-comité qui surveille tout l'exercice. Le président est un juge qui a pris sa retraite récemment — un lord juriste et un membre de la Chambre. Je le consulte et, au besoin, je consulte un membre du sous-comité. Je ne le ferais que si nous étions vraiment aux prises avec une question épineuse découlant d'un désaccord fondamental. De pareilles situations ne se sont pas présentées depuis que j'ai assumé la charge, en octobre dernier. Nous avons peut-être été chanceux.

**Le sénateur Joyal:** Voilà une différence fondamentale entre votre code et celui qui est proposé par le gouvernement du Canada et qui confère au commissaire à l'éthique le mandat de décider s'il convient de faire enquête et de mener cette enquête. C'est en effet ce que prévoient les articles 31 et 32 de l'ébauche de code proposée par le gouvernement. Votre propre article 19 dispose que:

Suite est donnée aux allégations de non-conformité au présent code comme suit:

a) il faut habituellement porter à la connaissance du lord qui en fait l'objet toute allégation. Cependant, il se peut, dans certaines circonstances, qu'il soit préférable d'en parler au leader du parti ou au whip en chef [...]



(b) If the complainant chooses to pursue the matter, he or she should refer the allegation in private directly to the Subcommittee on Lords' Interests....

Your code does not confuse the role of advice with the role of investigation. In one sense, you have maintained the honour system in your code that does not flow from the same basis as the proposal of the Government of Canada. In your system, a person meets with you, opens his drawers, pockets, purse, et cetera, so that you may properly advise the individual. When the person leaves, he or she has a clear conscience. However, in our government proposal, your role might one day be perceived as the investigator. Therefore, your relationship with that individual would completely change because he or she would be required to defend himself or herself before you. The person has to defend himself or herself with the whip of his party, with the leader of the party or with the subcommittee of the party. That is my perception of the function in your system. That is a fundamental difference in the design of the code.

As a registrar, you help the members of the House of Lords to maintain the honour system. There is more of a police approach in this code. I do not say that in a negative way. It is somebody who has the role to receive the complaints and check whether the complaint is valid and to go on with the procedure.

This is a fundamental difference between the two codes. The Lords are protected, and you are protected in a solicitor-client relationship, which means that if the subcommittee summons you there are things that you can say and things you cannot say.

If you lose that relationship, you could be summoned to appear at the committee hearings. You could be compelled to disclose some private information. There is a very key difference in dealing with this matter in the way that you function in your code and the proposal we have in front of us.

**Mr. Williams:** I agree with your analysis, Senator Joyal. This starts in paragraph 18 of our code: "A Member who acts on the advice of the Registrar in determining what is a relevant interest satisfies fully the requirements of the Code of Conduct."

That is a perfect defence. That encourages openness, I believe.

Paragraph 19 is worded the way it is because some complaints against members of the House of Commons were raised out of malice and to get up in headlines. Hence, we have built in safeguards here, not the least of which is the provision under (d), which states in part that "members of the House have the right to safeguards as rigorous as to those applied in the courts and professional disciplinary bodies."

We think that if Mr. Keith's position were to be investigator, then his position as advisor would be intolerable; they are two different functions and ought to be kept distinct.

b) si le plaignant décide de maintenir sa plainte, il renvoie l'allégation en privé directement au sous-comité chargé de voir aux intérêts des lords [...]

Votre code ne confond pas le rôle de conseil et le rôle d'enquête. En un certain sens, vous avez maintenu dans votre code le code de l'honneur, qui ne s'appuie pas sur la même base que la proposition faite par le gouvernement du Canada. Dans votre régime, une personne vous rencontre, met toute l'information sur la table pour que vous puissiez bien la conseiller. Quand elle part, elle a la conscience nette. Toutefois, dans la proposition faite par notre gouvernement, vous pourriez avoir à jouer éventuellement le rôle d'enquêteur. Par conséquent, vos rapports avec cette personne changeraient du tout au tout parce qu'elle serait tenue de se défendre contre vos accusations. Il faut que la personne se défende auprès du whip de son parti, du leader du parti ou du sous-comité du parti. C'est ainsi que je comprends le fonctionnement de votre régime. Je vois dans la conception du code une différence fondamentale.

En tant que registraire, vous aidez les membres de la Chambre des lords à respecter le principe d'honnêteté. L'approche au sujet de ce code relève davantage de la police et je ne le dis pas de façon négative. Une personne est chargée de recevoir les plaintes et de vérifier si elles sont valables avant de passer à la procédure.

La différence entre les deux codes est fondamentale. Les lords sont protégés et vous êtes protégé sur une base avocat-client, ce qui signifie que si le sous-comité vous convoque, il y a certaines choses que vous pouvez dire et d'autres que vous ne pouvez pas dire.

Si vous perdiez cette base avocat-client, vous pourriez être convoqué à comparaître au cours des audiences du comité. Vous pourriez être tenu de divulguer quelques renseignements particuliers. La différence est essentielle dans la façon dont vous fonctionnez en vertu de votre code et la proposition dont nous sommes saisis.

**M. Williams:** Je suis d'accord avec votre analyse, sénateur Joyal. Permettez-moi de citer le paragraphe 18 de notre code: «Un membre qui agit suivant les conseils du registraire pour décider de la pertinence d'un intérêt répond entièrement aux exigences du code d'éthique.»

C'est un parfait moyen de défense qui permet, selon moi, d'encourager l'ouverture.

Si le paragraphe 19 est libellé de cette façon, c'est parce que certaines plaintes contre des membres de la Chambre des communes ont été portées par malveillance et pour faire la une des journaux. Par conséquent, nous avons prévu des sauvegardes, dont l'une, non la moindre, apparaît à l'alinéa d), qui stipule, en partie, que les «membres de la Chambre ont droit à des sauvegardes aussi strictes que celles adoptées par les tribunaux et les organismes professionnels de discipline.»

Nous croyons que si M. Keith devait jouer le rôle d'enquêteur, son rôle de conseiller serait intolérable; il s'agit de deux fonctions différentes qui doivent rester distinctes.

Again, we wanted a light touch. We did not want the spirit of Savonarola to be prowling the corridors. I believe that we have avoided that.

We recognize that one size does not fit all. We perhaps catered to circumstances that may never arise.

**Mr. Keith:** May I just add that, in the situation you have described, the analysis is impeccably logical, but we are not likely to get to that end position in the House of Lords because, as Lord Williams has said, if the member comes and takes the advice, whatever the advice is, I then know about it and that member has a complete defence. There could be no subsequent prosecution. He is home and dry.

The only time that there could be subsequent proceedings is if somebody accused the member of non-disclosure and I did not know about the issue at all. The member could then not point to the registrar and say: "That is my defence. I have disclosed, and I took his advice. Never mind he got it wrong, I complied with the code."

In logic, you are right, but in practice, we will not get that far.

**Senator Joyal:** The reason being that you are in a solicitor-client relationship, essentially.

**Mr. Keith:** Yes.

**The Chairman:** As a point of information for our guests, the committees of the Senate are not allowed to sit when the Senate is sitting. The Senate is sitting at 6:00 p.m. this evening. That is our absolute deadline.

**Senator Kroft:** I am feeling a powerful aura coming down the table. I have identified it as good sense.

I want to focus on a word that seems to be recurring both in use and in the underlying theme of your work. The word is "relevance." It relates to lightness of touch. It relates to not trying to deal with more than the mischief that is there, which I think we heard on your video presentation.

I was struck, in passing, where you had been talking about spousal disclosure. You said that the salary of the spouse would not be disclosed anyway.

There seems to be a fundamental difference in your approach and our approach that I would like to explore a bit with you. The disclosures required may be holdings, activities or interests, but they are something that would be relevant to the conduct of the member in the pursuit of his or her work, be it a speech, in committee, or a position on a bill. The test is this: What is there about this person that might be relevant and that the public might find interesting to know?

Je le répète, nous voulions procéder en douceur. Nous ne voulions pas que l'esprit de Savonarola circule dans les corridors. Je crois que nous avons pu l'éviter.

Nous reconnaissons que tout n'entre pas dans le même moule. Nous avons peut-être tenu compte de situations qui ne se produiront peut-être jamais.

**M. Keith:** Permettez-moi d'ajouter que, dans la situation que vous avez décrite, l'analyse est absolument logique, mais il est fort peu probable que nous arrivions à ce résultat à la Chambre des lords car, comme l'a dit lord Williams, si le membre de cette Chambre accepte les conseils, quels qu'ils soient, j'en suis alors au courant et il dispose d'un moyen complet de défense. Il ne pourrait pas faire l'objet de poursuites subséquentes. Il ne risque rien.

Ce n'est que si quelqu'un accusait le membre de non-divulgaration et que je n'étais absolument pas au courant de la question que des poursuites pourraient alors être entamées. Le membre de la Chambre des lords pourrait alors montrer du doigt le registraire et dire: «C'est lui mon moyen de défense. J'ai divulgué, j'ai accepté ses conseils. Peu importe s'il a mal compris, j'ai respecté le code.»

Logiquement, vous avez raison, mais en pratique, nous n'irions jamais jusque-là.

**Le sénateur Joyal:** C'est parce que vous fonctionnez sur une base avocat-client, essentiellement.

**M. Keith:** Oui.

**La présidente:** J'aimerais dire à titre d'information pour nos invités que les comités du Sénat ne peuvent pas siéger lorsque siège le Sénat. Le Sénat siège à 18 heures ce soir et nous ne pourrions donc absolument pas poursuivre la séance.

**Le sénateur Kroft:** J'ai le sentiment de quelque chose de très fort qui se manifeste ici et, d'après moi, il s'agit du bon sens.

J'aimerais mettre l'accent sur un mot qui semble revenir dans vos propos ainsi que dans votre travail. Je veux parler du mot «pertinence» qui se rapporte à l'application en douceur; en d'autres termes, il s'agit de ne pas essayer de traiter autre chose que la situation irrégulière qui se présente, d'après ce que j'ai compris de votre présentation vidéo.

Ce qui m'a frappé, soit dit en passant, c'est la divulgation de renseignements au sujet du conjoint. Vous avez dit que le salaire du conjoint ne serait jamais divulgué.

Il semble qu'il y ait une différence fondamentale entre votre approche et la nôtre, que j'aimerais explorer un peu avec vous. Les divulgations obligatoires peuvent viser des avoirs, des activités ou des intérêts, soit des éléments pertinents quant à la conduite du membre de la Chambre des lords qui remplirait sa charge, qu'il s'agisse d'un discours, d'un exposé devant un comité ou d'une prise de position au sujet d'un projet de loi. Le critère est le suivant: Qu'est-ce qui pourrait être pertinent au sujet de cette personne et que le public pourrait vouloir savoir?



You, if I am correct, place no real focus on the issue of quantum. Your approach is not an accounting approach. Relevance is whether somebody has a directorship or an interest in something rather than determining what they own and their monetary worth. The accounting or balance-sheet type of approach is not central to your system, as I understand it. Is that correct?

**Mr. Keith:** The short answer is that it depends, I am afraid. Quantum matters insofar as members of the house may have involvement with a lobbying organization or members of the house might have a contract to provide parliamentary services and advice to an organization. In those circumstances, the member must declare the amount. Indeed, the he or she must deposit a copy of the agreement with the organization. That is on the record. We are not interested in quantum other than those two areas.

When the first House of Lords codes began in the 1970s, people in those days were much more concerned about lobbyists' activities, consultancy and paid advocacy work. We still are, to the extent that we require disclosure of the amount of money involved.

However, other than that, you are quite right. Quantum is not central to the code, no.

**Senator Kroft:** Those issues are not really our issues. In the general terms of the reporting, amounts of income or value of assets in themselves have no meaning because I presume that you feel that they are not relevant, other than if they add up to 1 per cent of Microsoft. That is the fact that is relevant and not the fact that it may be worth \$2 billion.

**Mr. Williams:** If I can assist, senator, with an aspect of that. In paragraph 13(a) of the code on financial interests, there is a note for guidance of the sort that Mr. Keith was mentioning about the glossies. We speak of 5 per cent or more of the issued share capital of a company or body or that what has a nominal value of over \$50,000 pounds. Thus quantum does sometimes come into consideration.

One thing struck me when you were asking questions or making observations about activities in the chamber. We particularly reminded ourselves that members of the Lords have a very privileged position in terms of correspondence with ministers. Therefore, it is not only activity in the chamber. You get a reply promptly if you are a member in our house, or you should. My office receives replies 94 per cent on target, but that that is because it is an immaculately run office. You get the attention of a minister in a way that you would as a private individual.

**Senator Kroft:** This would suggest that we stand in a privileged place vis-à-vis the government and therefore have a commensurate duty.

Si je ne me trompe, vous ne mettez pas vraiment l'accent sur le montant. Votre approche n'en est pas une de comptabilité. La pertinence revient à savoir si quelqu'un occupe un poste d'administrateur ou s'il a un intérêt quelconque plutôt que de déterminer ce qu'il possède ainsi que sa valeur monétaire. L'approche comptable n'est pas essentielle à votre système, autant que je sache, n'est-ce pas?

**M. Keith:** Je répondrai brièvement en disant que je crains que cela dépende des circonstances. Le montant a de l'importance dans la mesure où les membres de la Chambre peuvent participer aux travaux d'un organisme de lobbying ou lorsqu'ils peuvent avoir un contrat de fourniture de services et de conseils parlementaires avec une organisation. En pareil cas, ils doivent en déclarer le montant. En fait, ils doivent déposer copie de l'entente conclue avec l'organisation en question. Cela fait partie des dossiers. Le montant ne nous intéresse pas, si ce n'est dans ces deux domaines.

Lorsque les premiers codes de la Chambre des Lords sont apparus dans les années 70, on s'inquiétait beaucoup plus à l'époque des activités de lobbyiste, des services de consultant et de l'action sociale rémunérée. C'est toujours le cas, dans la mesure où nous exigeons la divulgation des sommes en jeu.

Toutefois, mis à part ces exceptions, vous avez tout à fait raison. Le montant n'est pas essentiel en ce qui concerne le code, absolument pas.

**Le sénateur Kroft:** Ces questions ne sont pas vraiment celles qui se posent à nous. Pour ce qui est de la déclaration en général, le montant du revenu et la valeur des avoirs n'ont pas, en eux-mêmes, de sens, car j'imagine que selon vous, ils ne sont pas pertinents, sauf s'ils représentent 1 p. 100 de Microsoft. Ce qui est pertinent, c'est le fait et non la valeur éventuelle de l'ordre de 2 milliards de dollars.

**M. Williams:** Permettez-moi d'intervenir, sénateur, à ce sujet. À l'alinéa 13a) du code sur les intérêts financiers, on retrouve une note relative aux conseils du genre dont parlait M. Keith au sujet des limites admissibles, soit 5 p. 100 ou plus du capital-actions émis d'une société ou d'un organisme ou ce qui représente une valeur nominale de plus de 50 000 livres. Par conséquent, le montant est parfois pris en compte.

Quelque chose m'a frappé lorsque vous avez posé des questions ou fait des observations au sujet des activités de la Chambre. Nous n'oublions pas en particulier que les membres de la Chambre des lords jouissent d'une position très privilégiée en ce qui concerne la correspondance avec les ministres. Par conséquent, il ne s'agit pas uniquement d'activités à la Chambre. Vous obtenez promptement une réponse si vous êtes membre de notre Chambre, ou vous le devriez. Quatre-vingt-quatorze pour cent des réponses arrivent à mon bureau dans les délais prévus, sans doute parce que mon bureau est impeccablement géré. Vous arrivez à attirer l'attention d'un ministre comme s'il s'agissait d'un particulier.

**Le sénateur Kroft:** Cela laisse supposer que nous occupons une place privilégiée vis-à-vis le gouvernement et que par conséquent, nos responsabilités sont importantes.

You have confirmed the important part of my preoccupation. Your judgments are framed in how this will affect the way in which a member conducts his or her work. Will the public know where they are coming from on an issue? Whether that person in the narrow sense is a billionaire or a pauper is not relevant in and of itself.

**Senator Smith:** You mentioned that two members of your committee dissented. Can you tell us if there was a primary reason why they dissented? What was the gist of that?

**Mr. Williams:** They thought that relatives and friends was too all-embracing. That was their major dissent, if I remember it right.

**Mr. Keith:** Yes.

**Mr. Williams:** When we produced the report of my working group, that dissent was recorded. It does strike people's minds as a particular intrusion, but I believe that it is a rationally justified intrusion on exactly the equation that Senator Kroft offered — that is, if you are privileged, then you have corresponding responsibilities and you give up a degree of your privacy.

**Mr. Keith:** The basic dispute was how to define a relevant interest. We had to put into the code of conduct a whole list of interests that we thought were relevant. Different people will take a different view as to what is a relevant interest in the code. There was some disagreement. Part of the source of the disagreement was what should go into that list of relevant interests.

**The Chairman:** What you are telling us, I believe, is that you have this report that we can download off the Internet, four and a half pages, but that there is actually a much broader listing of things that you can and cannot do, and things that you must and must not list; correct?

**Mr. Keith:** No.

**Mr. Williams:** No, senator. In paragraph 9, the rubric there is, "What is a relevant interest?" In paragraph 12, we define relevant interests. We then continue in paragraph 13 to say that "relevant financial interests may also include" and there is a list that follows.

**The Chairman:** Nowhere here do I see 5 per cent or more.

**Mr. Williams:** No, that is quite right. That is found in the questionnaire given to all new members. And there is a gloss there introduced by the subcommittee, which is the 5 per cent or the 50,000 pounds. That is an illustration of how they tried to be proportionate in the running of the scheme. These values will alter with inflation and time.

**Mr. Keith:** The group chaired by Lord Williams took the view that they had the duty to list relevant interests. We were able to categorize that by saying that some interests will always be relevant, because virtually everyone can agree that a particular interest is relevant and must be registered. Other interests may be relevant, but not all the time, and it depends on the circumstances.

Vous avez confirmé ce que je pensais, en fait. Le jugement que vous allez porter va dépendre de la façon dont cela va influencer sur la façon dont un membre remplit sa charge. Le public saura-t-il ce qu'il pense d'une question? Qu'il s'agisse, au sens strict du terme, d'un millionnaire ou d'un pauvre ne change absolument rien.

**Le sénateur Smith:** Vous avez dit que deux membres de votre comité avaient formulé une opinion dissidente. Pouvez-vous nous dire pourquoi essentiellement? Pouvez-vous me le dire en deux mots?

**M. Williams:** D'après eux, le fait d'englober les membres de la famille et les amis allait trop loin. C'était leur principal désaccord, si je me souviens bien.

**M. Keith:** Oui.

**M. Williams:** Lorsque nous avons publié le rapport de mon groupe de travail, cette opinion dissidente a été enregistrée. D'aucuns considèrent qu'il s'agit d'une intrusion, mais je crois qu'elle peut être rationnellement justifiée d'après ce qu'a dit le sénateur Kroft — les privilèges s'accompagnent de responsabilités correspondantes et vous abandonnez un peu de votre vie privée.

**M. Keith:** Le plus difficile a été de définir ce qu'est un intérêt pertinent. Nous devons prévoir dans le code de conduite toute une liste d'intérêts qui, selon nous, étaient pertinents. Il y aura toujours des divergences de vue quant à ce que représente un intérêt pertinent selon le code et il y a eu des désaccords au sujet, en partie, de ce qui devait être inscrit dans cette liste d'intérêts pertinents.

**La présidente:** Vous nous dites, si je comprends bien, que ce rapport que l'on peut télécharger de l'Internet, qui se compose de quatre pages et demie, s'accompagne en fait d'une liste beaucoup plus longue de ce que vous pouvez faire et ne pas faire et de ce que vous devez et ne devez pas inscrire sur la liste, n'est-ce pas?

**M. Keith:** Non.

**M. Williams:** Non, sénateur. Au paragraphe 9, on peut lire: «Qu'est-ce qu'un intérêt pertinent?» Au paragraphe 12, une définition des intérêts pertinents est donnée. Au paragraphe 13, il est indiqué que les «intérêts financiers pertinents peuvent aussi englober», puis une liste suit.

**La présidente:** Je ne vois nulle part les 5 p. 100 ou davantage.

**M. Williams:** Non, vous avez tout à fait raison. Il en est fait mention dans le questionnaire remis à tous les nouveaux membres de la Chambre des lords. Le sous-comité a également relevé la limite admissible, soit les 5 p. 100 ou les 50 000 livres. C'est une illustration de la façon dont on a essayé de rester dans les proportions, ces valeurs devant nécessairement changer en fonction de l'inflation et du temps.

**M. Keith:** Le groupe présidé par lord Williams a jugé qu'il avait la responsabilité d'énumérer les intérêts pertinents. Nous avons été en mesure de créer des catégories en disant que certains intérêts seront toujours pertinents, car pratiquement tout le monde peut convenir qu'un intérêt particulier est pertinent et qu'il doit être enregistré. D'autres intérêts peuvent être pertinents, mais



That is where you get into the areas where individuals will have different views. That is the source of the disagreement, basically — that is, what should go into the list. In addition, they felt it was intrusive to invite the disclosure of the interests of spouses and friends.

**Senator Smith:** It seemed significant to me that the locus of the registry was attached to the judicial office of the House of Lords. I sort of mused myself — and I might be wrong — that some believed that whatever sanctity attaches itself to the supreme arbitrators or our equivalent of the Supreme Court of the land might rub off on us a little more than, with due respect to the clerk, the clerk's office. However, it also occurred to me that, perhaps advertently or inadvertently, you put yourself in a position where, given that they are the ultimate arbitrators of any statutory interpretation, that might mean that you could not go the statute route even if you wanted to.

**Mr. Williams:** That is a deeply unworthy and cynical thought. It is also much too intelligent because we did not think of it in that way.

**Senator Smith:** I want to go back to this issue of sitting on corporate boards — and I acknowledge that this is a matter of some interest to me. It has always been my sense, and maybe this is true of Tory Lords and Labour Lords, that it was almost the exception that was not on a couple of good boards. If I think of our great expatriate Canadians, Lord Beaverbrook, Lord Thomson and my lifelong friend Conrad Black, for which friendship I do receive considerable razzing from the Prime Minister, I suppose it would not be too attractive a place if they could not sit on corporate boards. I can understand the difference between a charitable or a non-profit group and a private-sector one.

I cannot help but be reminded of an occasion where I was asked to sit on a board that I knew nothing about. I asked this chap whether this was a non-profit corporation. The answer was yes but it was not meant to be, and that is why they wanted me on it. Needless to say, I declined that one.

It is sort of the culture, I sense, of the Lords. I can understand if someone is a minister, or even over here, a parliamentary secretary, that that is verboten, but if you are the equivalent of a private member this has never really been an issue as long as everything is disclosed, is in the open and on the record. Is that a fair comment?

**Mr. Williams:** As a remunerated director, you would be obliged to put that in the register. You do not have to disclose the amount of your remuneration unless you are actually carrying out parliamentary work on behalf of that company. You simply put in that you are a director of Hollinger, or Ravelston, or whatever Conrad Black company it might be.

**Senator Smith:** And not vote wherever it was appropriate, presumably? That does not matter; correct?

**Mr. Williams:** The question about voting is a little —

**Senator Smith:** A little greyer?

pas tout le temps, cela dépendant des circonstances. C'est là que vous avez des divergences de vue. C'est la source du désaccord, essentiellement — qu'est-ce qui devrait apparaître sur la liste. En outre, ils ont pensé que c'était une intrusion que de demander la divulgation des intérêts des conjoints et des amis.

**Le sénateur Smith:** Il me semble important que le lieu du registre soit rattaché à la fonction judiciaire de la Chambre des lords. Je me demande — et peut-être ai-je tort — si certains ont cru que l'inviolabilité qui se rattache aux juges suprêmes ou à nos juges de la Cour suprême pourrait déteindre un peu plus sur nous, tout en respectant le greffier et sa charge, comme il se doit. Toutefois, il me semble également que peut-être, par inadvertance ou non, vous vous placez dans une situation où, compte tenu du fait qu'il s'agit des arbitres ultimes de l'interprétation des lois, cela pourrait signifier que vous ne pourriez pas suivre la voie législative même si vous le souhaitiez.

**M. Williams:** C'est une pensée indigne et cynique. Elle est également beaucoup trop intelligente, car nous n'y avons jamais pensé de cette façon.

**Le sénateur Smith:** J'aimerais revenir à la question des conseils d'administration — et je reconnais qu'elle présente un certain intérêt pour moi. J'ai toujours eu l'impression, et peut-être est-ce vrai des Lords conservateurs et des lords travaillistes, que le fait de ne pas siéger au sein de conseils d'administration était pratiquement l'exception. Si je pense à nos grands Canadiens expatriés, lord Beaverbrook, lord Thomson et mon ami de longue date Conrad Black, au sujet duquel le premier ministre me met souvent en boîte, j'imagine que la Chambre des lords ne serait pas un lieu très intéressant s'ils ne pouvaient pas siéger au sein de conseils d'administration. Je peux comprendre la différence entre un organisme caritatif ou un groupe à but non lucratif et une société du secteur privé.

Je ne peux pas m'empêcher de me souvenir d'une occasion où l'on m'avait demandé de siéger au sein d'un conseil dont je ne savais rien. J'ai demandé s'il s'agissait d'une société à but non lucratif. On m'a répondu que oui, mais ce n'était pas le cas et c'est la raison pour laquelle on me demandait d'y siéger. Inutile de dire que j'ai refusé.

Si je comprends bien, c'est en quelque sorte la culture des lords. Je peux comprendre si quelqu'un est ministre, ou même ici, secrétaire parlementaire, que c'est strictement interdit, mais si vous êtes l'équivalent d'un simple député, cela ne pose jamais vraiment problème tant que tout est divulgué publiquement. Est-ce que je me trompe?

**M. Williams:** En tant qu'administrateur rémunéré, vous seriez obligé de l'indiquer dans le registre. Vous n'avez pas à divulguer le montant de votre rémunération, à moins que vous ne fassiez votre travail parlementaire au nom de cette société. Vous indiquez simplement que vous êtes un administrateur de Hollinger, de Ravelston ou d'une société de Conrad Black.

**Le sénateur Smith:** Vous vous abstenez de voter lorsque cela s'impose, normalement? Cela ne fait rien, n'est-ce pas?

**M. Williams:** La question au sujet du vote est un peu...

**Le sénateur Smith:** Elle est un peu plus floue?

**Mr. Williams:** It remains unresolved. You can vote if you wish.

**The Chairman:** After declaring, then there are no sanctions or comeback, as a conflict of interest?

**Mr. Williams:** That is an area that we never actually went into.

**Senator Stratton:** I am curious as to why. You would think that if you were listing yourself as a member of a board of directors and there was a vote being held there would be something said as to that. I would be surprised if it were not asked.

**Mr. Williams:** That is a perfectly fair point, to which I have no answer that satisfies me. It is true that Lords are expected to act on their honour, but if that were so there would be no need for a code whatsoever. I think it is actually just pragmatism, as Senator Kroft was referring to. It does not seem to arise, partly because the house is not really organized on rigid party lines. I think people would have the sense, perhaps, not to vote, though they might well make a contribution.

For instance, we had a peer who was on the board of *Times* newspapers and frequently made a contribution on debates, which people might have thought were in the interests of Mr. Murdock. There is very rarely the opportunity to vote on matters of that sort.

However, I agree this is not an answer that satisfies me and is unlikely to be satisfying you either.

**Senator Stratton:** Thank you. It does not.

**Senator Joyal:** We have two rules in our standing orders. Rule 65(4) reads as follows:

A senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

Do you have a similar standing order?

**Mr. Keith:** We do not have a standing order but it is tantamount to that. That predates the code of conduct. That has been the case for a very long time.

**Senator Murray:** Surely that would cover the corporate director who was about to vote on a bill or an amendment to a bill that affected the interests of the corporation?

**Mr. Keith:** Well, not necessarily. It would have to be a direct personal interest. If it were a direct personal interest, he ought not to vote. However, he is acting on his honour, fundamentally, and the house is a self-regulating chamber so it would have to deal with it. However, it would be dealing with it in light of the fact that he declared or it was well known because he had registered the interest in question.

As Lord Williams says, it is difficult to imagine the circumstances. You do not often get a bill, in which, for example, someone who is a member of the house and who owns

**Mr. Williams:** Elle n'est toujours pas résolue. Vous pouvez voter si vous le souhaitez.

**La présidente:** Après avoir déclaré qu'il n'y a pas de sanction ni de recours en matière de conflit d'intérêt?

**Mr. Williams:** C'est un domaine que nous n'avons pas vraiment exploré.

**Le sénateur Stratton:** Je me demande pourquoi. On pourrait penser que si vous avez indiqué sur la liste que vous êtes membre d'un conseil d'administration et qu'un vote est tenu, ce serait souligné. Cela m'étonnerait que la question ne soit pas posée.

**Mr. Williams:** C'est une remarque tout à fait valable, mais je n'ai pas de réponse à vous donner qui me satisfasse. Il est vrai que l'on s'attend à ce que les Lords respectent le principe d'honnêteté, mais, si c'était vraiment le cas, il serait inutile d'avoir un code. Il s'agit plutôt selon moi de pragmatisme, comme l'a dit le sénateur Kroft. La question ne semble pas se poser, en partie parce que la Chambre n'est pas vraiment organisée selon la ligne des partis. J'imagine que les intéressés auraient peut-être l'idée de ne pas voter, même s'ils peuvent fort bien participer aux débats.

Par exemple, un de nos pairs qui siégeait au conseil du *Times* participait fréquemment aux débats et certains auraient pu croire que c'était dans l'intérêt de M. Murdock. Il est très rare que l'on ait à voter sur des questions de ce genre.

Toutefois, je conviens que ce n'est pas une réponse qui me satisfait et il est fort probable qu'elle ne vous satisfasse pas non plus.

**Le sénateur Stratton:** Effectivement, merci.

**Le sénateur Joyal:** Notre Règlement prévoit deux dispositions au paragraphe 65(4) qui se lit comme suit:

Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il ou elle a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

Avez-vous un règlement similaire?

**Mr. Keith:** Nous n'avons pas de règlement, mais quelque chose d'équivalent qui date d'avant le code d'éthique. C'est ce qui s'applique depuis très longtemps.

**Le sénateur Murray:** Cela viserait certainement l'administrateur qui s'apprête à voter sur un projet de loi ou un amendement à un projet de loi qui toucherait les intérêts de la société?

**Mr. Keith:** Eh bien, pas nécessairement. Il faudrait que ce soit un intérêt personnel direct, auquel cas, il ne devrait pas voter. Toutefois, son honneur est en jeu et la Chambre qui s'autorèglemente devrait régler la question. Elle le ferait toutefois à la lumière du fait qu'il aurait déclaré l'intérêt en question ou que celui-ci aurait été bien connu, puisqu'il aurait été inscrit sur la liste des intérêts pertinents.

Comme le dit lord Williams, il est difficile d'imaginer les circonstances. On ne reçoit pas souvent un projet de loi où, par exemple, un membre de la Chambre qui possède un terrain est



a piece of land is directly affected. However, if there were a bill whereby a piece of land owned by a member of the house was to be acquired and he was to receive a significant amount of money thereby, he would not be expected to participate in any of the proceedings in respect to that.

**Mr. Williams:** It is a linked question, and I repeat candidly that there is not a perfect answer, except that it has not been a problem, and so that is pure pragmatism or impure pragmatism. There is no way, subject to Mr. Keith's correction, that that vote would be disallowed. The member might be censured by the rest of the house, but then, as you would say, too late. It has not arisen. If it did arise, we would have to look carefully at whether the code is sufficient.

**The Chairman:** I am not sure it has ever arisen in Canada. It is in the *Rules of the Senate of Canada*, but I cannot think of an instance where that rule was used.

**Senator Di Nino:** Perhaps this is an appropriate time to ask a question of Lord Williams. The discussion that just preceded my comments would reflect the fact that the Canadian Senate is somewhat different than the House of Lords. We are much more political. We are certainly much more partisan. We do receive remuneration as well as expenses. I am not sure that you had an opportunity to reflect on that when you were kindly coming to visit us.

Are there components to the House of Lords' code of conduct that, in your opinion, would not apply? During your discussion, would you have come across certain aspects of a potential code of conduct that would be more appropriate to the Canadian Senate?

**Mr. Williams:** I am always extremely cautious about other people's experience. I have only had the process described to me; I have not actually lived it. That is quite important.

What we wanted to do was to avoid any partisan aspect of having the code or policing the code, operating the code. By and large, people do try to behave in a non-partisan and honourable way. We have very few sanctions. "The noble Lord be no longer heard" is one of them. That has only happened once in the time I have been there. I have never known anyone to vote on a matter of personal financial interest. If you have a system that is much more politicized, then the opportunity for using complaints in an ignoble way is much more significant.

**Senator Di Nino:** That is a serious concern that myself and some of our colleagues have been discussing.

Mr. Keith referred to a duty to list or a duty to declare. We are not looking at including — at least not yet — relatives other than immediate family and friends. Even in the question of spouses, et cetera, is there a test on this duty to declare? Should one know, or is the test "ought to have known"?

**Mr. Keith:** You have a duty under the code of conduct to declare any relevant interests, financial and non-financial. The member takes a view, and he may come and discuss with me what

directement visé. Toutefois, s'il y avait un projet de loi en vertu duquel un terrain que possède un membre de la Chambre devait être acheté et que ce membre était sur le point de recevoir un important montant d'argent, on ne s'attendrait pas à ce qu'il participe aux délibérations à cet égard.

**M. Williams:** C'est une question afférente et je le redis franchement, il n'y a pas de réponse parfaite, sauf que cela n'a jamais été un problème, si bien que c'est du pragmatisme, pur ou non. Sous réserve de la correction apportée par M. Keith, il n'est pas possible que ce vote soit annulé. Le membre de la Chambre pourrait être censuré par ses pairs, mais, comme vous le dites, ce serait trop tard. La question ne s'est pas posée et si elle se posait, il faudrait alors se demander si le code est suffisant.

**La présidente:** Je ne suis pas sûre que la question se soit jamais posée au Canada. C'est dans le *Règlement du Sénat du Canada*, mais je ne peux pas penser à un seul cas où ce règlement aurait été invoqué.

**Le sénateur Di Nino:** Peut-être convient-il maintenant de poser une question à lord Williams. La discussion qui a précédé mes observations semble indiquer que le Sénat du Canada est quelque peu différent de la Chambre des lords. Nous sommes beaucoup plus politiques et certainement beaucoup plus imbus d'esprit de parti. Nous recevons une rémunération ainsi que des allocations. Je ne suis pas sûr que vous ayez eu l'occasion d'y réfléchir au moment de votre aimable visite.

Le code d'éthique de la Chambre des lords renferme-t-il des éléments qui, à votre avis, ne seraient pas applicables? Au cours de votre discussion, êtes-vous tombé sur certains aspects d'un code d'éthique éventuel qui conviendrait mieux au Sénat du Canada?

**M. Williams:** Je suis toujours extrêmement prudent lorsqu'il s'agit de l'expérience d'autrui. Le processus m'a simplement été décrit, je ne l'ai pas vécu. C'est très important.

Nous voulions éviter tout esprit de parti à propos du code, de son contrôle et de son application. En règle générale, les gens essaient de se comporter de façon impartiale et honorable. Nous avons très peu de sanctions. On peut citer celle stipulant que «l'honorable lord ne peut plus être entendu». Ce n'est arrivé qu'une seule fois depuis que je suis ici. Je n'ai jamais vu qui que ce soit voter sur une question d'intérêt financier personnel. Si vous avez un système beaucoup plus politisé, la possibilité de formuler des plaintes de façon indigne est beaucoup plus grande.

**Le sénateur Di Nino:** C'est un grave problème dont j'ai débattu avec certains de mes collègues.

M. Keith a parlé de la responsabilité d'inscrire les intérêts sur une liste ou de les déclarer. Nous ne prévoyons pas — du moins pas pour l'instant — d'englober les membres de la famille exception faite de la famille immédiate et des amis. Même pour ce qui est de la question des conjoints, et cetera, y a-t-il un critère rattaché à cette responsabilité de déclarer? Faut-il savoir ou faudrait-il avoir su?

**M. Keith:** Vous avez la responsabilité, en vertu du code d'éthique, de déclarer tout intérêt pertinent, financier et non financier. Le membre de la Chambre des lords a une opinion et

constitutes a relevant financial or non-financial interest. He has that duty, whether or not he is aware of it, by virtue of being a member of the house. That duty goes with being a member of the house.

**Senator Di Nino:** I understand that. However, the duty is only applicable if the member is aware of a circumstance. If the member is not aware of a circumstance, and this is when I talk about the test — that has to be some safeguard in the rules that would not catch this person, particularly in the case of the House of Lords. When you talk about friends, that is a huge, deep hole, as far as I am concerned. Even in regard to relatives, say, a brother-in-law who happens to own a piece of land the government wants to buy to build a new airport or something — there must be some additional definition of what it means to know, rather than just generally that it happened.

**Mr. Williams:** If you did not know of that interest, then it would not be a relevant interest, by definition, because it would not be capable of affecting your judgment or your cast of thought. Accepting your sub-theme, if it came to the fact that you never bothered to ask your spouse what he or she did for a living, people would probably say, “Pull the other one.”

Incidentally, in the interests of transparency and openness, some kind soul has actually produced Senator Smith’s friend’s register, and it is quite large. However, I do not think he had any trouble remembering his directorships, and I do not think he had any trouble declaring them.

**The Chairman:** His list of friends might be enormous.

**Mr. Williams:** I will not say a single word.

**Senator Di Nino:** We will leave that one alone.

The rules contemplate that the person should know, rather than ought to have known, so that there is some safeguard there for the individual. This is something that we will be dealing with as we go forward.

**Mr. Williams:** That is part of the debate that we had with a number of people. The age profile in the House of Lords is quite elderly. They say, “I have children, grandchildren, great grandchildren; I do not know what they do or what they own.” My answer is, “Well, if you do not know, then you cannot conceivably be influenced and, therefore, by definition, it cannot be a relevant interest.”

**Senator Di Nino:** Mr. Keith, does the registrar ever play any proactive role in identifying potential areas of difficulty for a member of the house, as opposed to the member going to you? Is there any opportunity for you to go to a member and suggest that he or she may wish to consider an opinion of yours?

peut discuter avec moi au sujet de ce que représente un intérêt pertinent financier ou non financier. Il a cette responsabilité, qu’il le sache ou non, du fait même d’être membre de la Chambre des lords. C’est une responsabilité des membres de la Chambre des lords.

**Le sénateur Di Nino:** Je comprends. Toutefois, la responsabilité n’est applicable que si le membre est au courant d’une situation donnée. Dans le cas contraire, et c’est alors que je parle du critère — une sauvegarde doit être prévue pour le protéger, particulièrement dans le cas de la Chambre des lords. Lorsque vous englobez les amis, c’est, d’après moi, un risque énorme. C’est la même chose dans le cas des membres de la famille; par exemple, un beau-frère qui possède un terrain que le gouvernement veut acheter pour y construire un nouvel aéroport ou autre chose — il faudrait davantage définir ce que signifie savoir plutôt que simplement laisser les choses se produire.

**M. Williams:** Si vous n’étiez pas au courant de cet intérêt, alors, il ne s’agirait plus, par définition, d’un intérêt pertinent puisqu’il ne pourrait influencer ni sur votre jugement ni sur votre façon de penser. Si l’on acceptait votre argument secondaire, à savoir que vous ne vous êtes jamais donné la peine de vous informer du gagne-pain de votre conjoint, les gens vous diraient probablement: «Mon oeil, oui!»

Incidentement, dans l’intérêt de la transparence et de l’ouverture, une personne charitable a produit les renseignements contenus dans le registre concernant l’ami du sénateur Smith, et ils étaient nombreux. Cependant, je ne pense pas qu’il ait eu la moindre difficulté à se rappeler les postes de directeur qu’il occupe et je ne pense pas non plus qu’il ait eu la moindre difficulté à les déclarer.

**La présidente:** Sa liste d’amis pourrait être très longue.

**M. Williams:** Je n’en dirai pas un mot.

**Le sénateur Di Nino:** Changeons de sujet.

Les règlements disent que la personne devrait savoir, et non pas qu’elle doit savoir, alors il y a ici une certaine nuance qui protège la personne. C’est une chose à laquelle nous ferons face le moment venu.

**M. Williams:** Cela faisait partie de la discussion que nous avons eue avec un certain nombre de personnes. La moyenne d’âge des membres de la Chambre des lords est assez élevée. Ils se disent: «J’ai des enfants, des petits-enfants et des arrière-petits-enfants; j’ignore ce qu’ils font ou ce qu’ils possèdent.» Ma réponse est: «Eh bien, si vous l’ignorez, alors on ne peut concevoir que cela puisse influencer sur votre travail et, en conséquence, il ne s’agit pas d’un intérêt pertinent, par définition.»

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur Keith, n’arrive-t-il jamais au registraire de jouer un rôle proactif pour signaler les zones potentielles de danger à un membre de la Chambre des lords, plutôt que de laisser cette personne venir à lui? Avez-vous la latitude nécessaire pour communiquer avec cette personne et lui laisser entendre qu’elle pourrait vouloir prendre en considération votre opinion?



**Mr. Keith:** The answer to that is no. I have only approached members to remind them of their obligations to fill in their form. From time to time, it slips members' minds that they have to fill in a form or have let it get a little bit out of date or whatever. There are over 700 members in the House of Lords. I cannot possibly and I do not want to know what all their individual interests are. I have no desire to chase them.

When I gave evidence to your video conference, it was on a particular day when I felt I could not safely walk down the corridor without members seeking me out because they wanted to have a quick word or not such a quick word.

On the whole, I do not feel it is my duty to discover their interests or catch them out or even to suggest to them that they should do that. The onus is on them to come to me. I have quite enough to do without chasing members.

**The Chairman:** Before I go to Senator Rompkey, what are you doing about the two of the 700 who have not declared?

**Mr. Keith:** I write to them frequently. We are applying this code of conduct with a light touch. We are not keen to be seen by members of the house to be oppressive or burdensome.

I know, because the leader has announced it both in the chamber and to the relevant house domestic committees, that this review is taking place after the summer recess. One of the issues to put before the review body will be this question of the two individuals who have not declared.

**The Chairman:** The two intransigents.

**Mr. Keith:** I cannot say that.

I am quite keen to put this into context. When I arrived in this position at the end of last September, there were 28 members of the house who, for one reason or another, had not complied with their obligations to register. The first thing I did was to write them all a letter.

In reply to that letter, about six people wrote, "Oh my goodness, I am terribly sorry, I just forgot", or "Yes, I knew I had to do it, but I never got around to it. Thank you for reminding me." That got it down to a smaller figure. A second letter just before Christmas got it down to single figures. More letters got it down to the present number of two.

It is a question of plugging away quietly and calmly. At the end of the day, if I wanted to, I could go to the subcommittee and say that there are two members of the house who simply have not answered my letters or will not comply with their obligations. I will not name these members and Lord Williams, as far as I am concerned, does not even know their names, but any industrious

**M. Keith:** La réponse est non. Je n'ai communiqué avec les membres de la Chambre des lords que pour leur rappeler qu'ils ont l'obligation de remplir leur formulaire. De temps en temps, les membres de la Chambre oublient qu'ils doivent remplir un formulaire ou ne mettent pas leur formulaire à jour, et cetera. La Chambre des lords compte plus de 700 personnes. Il m'est impossible de savoir quels sont les intérêts de toutes ces personnes, et je ne veux pas le savoir non plus. Je n'ai aucunement l'intention de les pourchasser.

Lorsque j'ai donné mon témoignage à l'occasion de votre vidéoconférence, c'était un jour particulier où j'estimais qu'il ne m'était pas possible de circuler en toute sécurité dans le corridor sans risquer de me faire interpellé par des membres de la Chambre qui voulaient avoir un mot avec moi, ou plusieurs.

De façon générale, je n'estime pas qu'il est de mon devoir de chercher à découvrir les intérêts de ces gens et de les coincer ni même de leur suggérer de faire quoi que ce soit. C'est à eux qu'incombe la responsabilité de venir me voir. J'ai déjà suffisamment de travail sans avoir à leur courir après.

**La présidente:** Avant que je donne la parole au sénateur Rompkey, j'aimerais savoir ce que vous faites dans le cas des deux membres de la Chambre des lords, sur les 700, qui n'ont pas déclaré leurs intérêts?

**M. Keith:** Je leur écris fréquemment. Nous appliquons ce code de déontologie avec une main plutôt légère. Nous ne tenons pas à être perçus par les membres de la Chambre comme des oppresseurs ou des tyrans.

Je sais, parce que le leader l'a annoncé à la Chambre et aux comités des affaires internes des deux Chambres, qu'un examen aura lieu après les vacances d'été. Une des questions qui sera soumise à l'attention de l'organisme chargé de cet examen sera celle des deux personnes qui n'ont pas fait de déclaration.

**La présidente:** Les deux intransigeants.

**M. Keith:** Je ne peux dire cela.

Je serais très heureux de placer cette question dans son contexte. Lorsque je suis entré en fonction à la fin de septembre dernier, 28 membres de la Chambre ne s'étaient pas conformés, pour une raison ou pour une autre, à leurs obligations de déclarer leurs intérêts. La première chose que j'ai faite, c'est de leur faire parvenir une lettre.

Environ six personnes ont répondu à cette lettre en disant: «Mon Dieu! Je suis terriblement désolé, j'avais complètement oublié» ou «Oui, je savais que je devais le faire, mais je n'en ai jamais eu le temps. Merci de me l'avoir rappelé.» Cela a permis de réduire le chiffre. Une deuxième lettre, envoyée juste avant Noël, a fait baisser le chiffre à moins de dix. Et d'autres lettres ont permis de réduire ce chiffre à deux.

Il s'agit de travailler en douceur et avec calme sans abandonner. Ultimement, si je le voulais, je pourrais aller devant le sous-comité et dire qu'il y a deux membres de la Chambre des lords qui n'ont simplement pas répondu à mes lettres ou qui ne respectent pas leurs obligations. Je ne nommerai pas ces personnes, et, à ma connaissance, lord Williams lui-même

person can work out who they are. You need only go on the Internet and compare the 708 names on one page with the 710 on the next page listing all the members of the house.

**Senator Rompkey:** Senator Di Nino has described very well differences between the House of Lords and the Senate. Bearing in mind the differences that he expressed, I want to go back to whether the ethics commissioner should be statute-based or resolution-based. I was interested in the comment of Mr. Keith, both previously and again today, that the British House of Commons has some fear of judicial oversight and that, therefore, a resolution-based commissioner is preferable to a statute-based one.

As Senator Milne has said, the bill that will come to us is for a statute-based commissioner. As far as we know now, unless there are some amendments we do not know about, the House of Commons will send that to us, including their statute-based commissioner. We then, as Senator Di Nino has described, paid out of the public purse, better than the average Canadian, and therefore owing some responsibility and some transparency, if we do it by resolution, as you have done, will have to explain to the Canadian people why our chamber is different, not only from the House of Commons but also from most other legislatures in the country, bearing in mind that we are the chamber not necessarily the most adored by all the people of Canada. There have been people trying to abolish us since 1867, and some are still trying to do that.

I draw that context. I know, as you said, Lord Williams, that you do not necessarily want to comment about other chambers that you have only heard about by inference. However, I should like some discussion about the situation in which we find ourselves.

Is the issue of judicial oversight of a statute-based appointment so serious that we need to have fear of it? We have heard some testimony from provincial commissioners that, in fact, while there may be some fear, it is rather remote.

**Mr. Williams:** I would respond by asking a question: What is the mischief, real or perceived, that the remedy is designed to meet? Perceived may well be as important as real. If the Canadian public were to feel dissatisfied with resolution rather than statute, then it seems to me that politically and pragmatically one would have to meet those concerns by going to statute rather than resolution.

ignore leur nom, mais toute personne un tant soit peu débrouillarde peut découvrir leur identité. Il suffit d'aller sur l'Internet et de comparer les 708 noms qui figurent sur une page aux 710 noms de la page suivante où figurent tous les membres de la Chambre des lords.

**Le sénateur Rompkey:** Le sénateur Di Nino a très bien décrit les différences entre la Chambre des lords et le Sénat. En gardant à l'esprit les différences qu'il a soulignées, j'aimerais revenir sur la question de savoir si le commissaire à l'éthique devrait être nommé par voie législative ou par voie de résolution. J'ai trouvé intéressantes les observations de M. Keith, qu'il avait formulées antérieurement et qu'il a répétées aujourd'hui, au sujet des craintes de la Chambre des communes britanniques face à une sorte de contrôle judiciaire et qu'en conséquence, un commissaire nommé par voie de résolution était préférable à un commissaire nommé par voie législative.

Comme l'a dit le sénateur Milne, le projet de loi que nous avons à étudier porte sur un commissaire nommé par voie législative. Que nous sachions pour l'instant, à moins qu'il y ait certaines modifications que nous ignorons, la Chambre des communes nous confiera l'étude de son projet de loi, comprenant ce commissaire nommé par voie législative. Alors, comme l'a dit le sénateur Di Nino, nous, qui sommes payés à même les deniers publics, et mieux que le Canadien moyen, et qui, par conséquent, sommes tenus de faire preuve du sens des responsabilités et d'une certaine transparence, si nous procédons à une nomination par voie de résolution, comme nous l'avons fait, nous devons expliquer au peuple canadien en quoi notre chambre est différente, non seulement de la Chambre des communes, mais également de la plupart des autres législatures au pays, tout en gardant à l'esprit que nous ne sommes pas nécessairement la Chambre la plus populaire auprès de l'ensemble de la population du Canada. Des gens tentent d'abolir le Sénat depuis 1867 et il y en a qui cherchent toujours à le faire.

Voilà pour le contexte. Je sais, lord Williams, comme vous l'avez dit, que vous ne voulez pas nécessairement faire des observations au sujet d'autres chambres dont vous n'avez entendu parler que par inférence. Cependant, j'aimerais vous entendre discuter de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Est-ce que la question du contrôle judiciaire accompagnant une nomination par voie législative est à ce point sérieuse que nous devons craindre cette idée? Certains commissaires provinciaux nous ont dit, dans leur témoignage, qu'il s'agit effectivement d'une possibilité, mais d'une possibilité plutôt lointaine.

**M. Williams:** J'aimerais répondre par une question: «Quel est le mal, réel ou perçu, que le remède est censé guérir?» Il se pourrait très bien que la perception compte tout autant que la réalité. Si le public canadien s'estime mécontent face à une nomination par voie de résolution et s'il préfère une nomination par voie législative, alors, il me semble que, politiquement et de manière pragmatique, il faudrait répondre à cette préoccupation en ayant recours à une nomination par voie législative plutôt que par voie de résolution.



There was not, in fact, a great public swell of opinion about the House of Lords. It was I who initiated it because I thought we ought to get our house in proper order. Therefore, I looked at our mischief, real or perceived, and we tried to get a proportionate remedy.

I do not think, quite candidly, that the judges would welcome a possible source of conflict or abrasion between the judiciary and the sovereign Parliament. I believe that we have a proportionate remedy and, if experience shows that it does not work, we shall have to think again, but I would very much doubt that we would need to go a statutory route with the involvement of the courts.

That is the best I can offer. If the public will not be satisfied by what they think is a half-baked measure, then politically there is no point in having the half-baked measure, because you end up with the worst of all possible worlds.

The great concern we wished to avoid was people using it as a political football to score points, which was why the complaint, in the first instance, must be made in private. There were a number of complaints made about members of the House of Commons out of pure mischief. The headlines would run for two or three days. The fact that the complaint was discharged or dismissed never features in the headlines.

**Senator Rompkey:** Perhaps Mr. Keith would like to comment on the attitude of the House of Commons and why they fear a statute-based commissioner.

**Mr. Keith:** I should like to quote briefly selected passages from a recent report on the standards of conduct in the House of Commons, conducted by what has now become a permanent body in the United Kingdom, the Committee on Standards in Public Life. This is a permanent committee that looks not only at Parliament, but also at standards across the board in public life. They have been doing some further work on standards of conduct in the House of Commons, with particular emphasis on this question of whether the commissioner of standards should be appointed externally or whether he should be an official of the house.

I earlier quoted the recently retired clerk of the house as saying that if we begin to expose some aspects of the house's self-regulation to judicial review, it will creep and the judges will, perfectly rationally, as they would see it, move further and further into the heart of parliamentary decision making. This would lead to a potential loss, in multiplying the number of judicial tanks on the parliamentary lawn. That is the first side of the coin.

En fait, il n'y pas eu un grand mouvement de l'opinion publique au sujet de la Chambre des lords. C'est moi qui ai lancé l'idée parce que je pensais que nous devions mettre de l'ordre dans nos affaires. Par conséquent, j'ai examiné le mal, réel ou perçu, et nous avons essayé de trouver un remède proportionnel.

Pour parler franchement, je ne pense pas que les juges se réjouiraient à l'idée qu'il y ait une source possible de conflit ou d'irritant entre le pouvoir judiciaire et le Parlement souverain. Je crois que nous avons un remède proportionnel et si l'expérience devait démontrer qu'il ne fonctionne pas, nous devrions réexaminer la question, mais je doute fort que nous ayons besoin d'emprunter la voie législative qui ouvre la porte à l'intervention des cours de justice.

C'est le mieux que je puisse vous dire. Si le public n'est pas satisfait par ce qu'il perçoit comme une mesure qui ne tient pas debout, il n'y a alors aucune raison, politiquement, de vouloir garder cette mesure, parce que vous retrouvez dans la pire des situations.

La chose que nous voulions éviter par-dessus tout, c'est que les gens s'en servent comme d'un moyen pour marquer des points du point de vue politique; c'est pourquoi la plainte, en première instance, doit se faire en privé. Un certain nombre de plaintes ont été formulées à l'endroit de membres de la Chambre des communes par pure malice. Les grands titres en ont parlé pendant deux ou trois jours. Par contre, le fait que la plainte a été rejetée ou jugée sans fondement n'a jamais fait les manchettes.

**Le sénateur Rompkey:** Peut-être M. Keith voudrait-il commenter l'attitude de la Chambre des communes et la raison pour laquelle elle craignait la nomination d'un commissaire par voie législative.

**M. Keith:** J'aimerais citer brièvement certains passages choisis du rapport récent publié sur les normes de conduite à la Chambre des communes, préparé par ce qui est maintenant devenu un organisme permanent au Royaume-Uni, le Comité on Standards in Public Life. Il s'agit d'un comité permanent qui veille non seulement sur les normes de conduite à respecter au Parlement, mais également sur toutes les normes régissant la vie publique. Ce comité a poursuivi le travail sur les normes de conduite à respecter à la Chambre des communes en mettant un accent particulier sur la question de savoir si le commissaire responsable de ces normes de conduite devrait être nommé de manière externe ou s'il devrait être un fonctionnaire de la Chambre.

J'ai cité plus tôt le greffier de la Chambre qui a quitté son poste récemment; il disait que si nous commençons à exposer certains aspects de la souveraineté de la Chambre au contrôle judiciaire, le mouvement fera tache d'huile et les juges, d'une manière tout à fait rationnelle, de la façon dont ils voient les choses, s'immisceront de plus en plus profondément au cœur du processus de décision parlementaire. Cela pourrait entraîner une perte potentielle, en multipliant le nombre de chars d'assaut judiciaires sur les pelouses du Parlement. C'est la première face de la médaille.

The counter-argument is one that I think the people who wrote this report were more in favour of, and one which would go some way to reassuring you. They quote some academics, lawyers and others as saying that external appointment would not necessarily undermine the principle of parliamentary sovereignty. They agreed that Parliament was sovereign in the sense of being the supreme law-making body, but they suggested that the system for judging the fitness of members of Parliament to take part in the law-making process could properly be separated from the sovereignty of that law-making process and the consequent doctrine of parliamentary privilege.

They then quoted various people to the effect that, if you look at the outside world, it is now taken for granted that there is an independent element in matters of complaint and disciplinary processes. They went on to quote, as examples, British medical association and various other professional associations.

They summed all this up by saying that, even in the United Kingdom, Parliament will legislate, to a point, an external scheme of regulation for local government. They quote Peter Preston of *The Guardian* as saying:

...hundreds of local councillors...largely approve of the kind of disciplines that have been exerted. They feel they are working on the public behalf and that it has done them some good with their constituents.

The balance of that, I suggest, is to say that there are among clerks and people like me fears for the sovereignty of the chamber and the status of privilege, but perhaps in the real world today it is more acceptable to the general public and perhaps even to members of Parliament to have an external appointment.

**Senator Rompkey:** What is the evidence for those who fear judicial oversight of Parliament? Is there a wide body of evidence?

**Mr. Williams:** No, there never is for such things, in my experience. I think it is just a feeling. There is no real evidence. Going back to Senator Kroft's point, if you can make it work with a reasonably light touch do you need any heavy artillery?

**Senator Murray:** Lord Williams, is there a separate code that applies to you as a minister of the Crown?

**Mr. Williams:** Yes. You are given it on your first day at work. You are told what you must and must not do. It requires you to notify your permanent secretary of every shareholding, however modest. I am afraid I put down 200 shares of British Gas, which I would have been quite pleased with. In fact, they were in British Telecom, which almost became a non-profit-making Marconi. I simply made a mistake. You are not to deal in shares and things of that sort. If you have air miles, you are not to

Le revers de la médaille, c'est, je pense, le point de vue que les rédacteurs de ce rapport préféreraient et je pense qu'il est de nature à vous apporter un certain réconfort. Ces gens citent des universitaires, des avocats et d'autres personnes qui disent qu'une nomination externe ne viendrait pas nécessairement miner le principe de la souveraineté parlementaire. Ils sont d'accord pour dire que le Parlement est souverain au sens où il constitue l'organe législatif suprême, mais ils ont laissé entendre que le système pour juger si les membres du Parlement sont aptes à prendre part à ce processus législatif peut effectivement être séparé de la souveraineté du processus législatif et de la doctrine du privilège parlementaire qui en découle.

Ensuite, ils citent diverses personnes qui disent que si vous regardez le monde extérieur, c'est un fait que l'on tient maintenant pour acquis qu'il y a un élément d'indépendance dans les questions liées à des plaintes et à des processus disciplinaires. Ils ont cité, par exemple, l'Association médicale britannique et diverses autres associations professionnelles.

Ils ont résumé le tout en disant que même au Royaume-Uni, le Parlement légifèrera, jusqu'à un certain point, un système de réglementation externe pour les gouvernements locaux. Ils citent Peter Preston du *The Guardian* qui dit:

[...] des centaines de conseillers locaux [...] ont largement approuvé le genre de disciplines qui ont été pratiquées. Ils estiment qu'ils travaillent au nom du public et que cela a eu des effets bénéfiques sur leurs rapports avec leurs commettants.

Je conclurais en vous disant qu'il y a, parmi les greffiers et les gens comme moi, des craintes pour la souveraineté de la Chambre et la question du privilège, mais peut-être que dans le monde réel d'aujourd'hui, il est plus acceptable pour le grand public, et peut-être même pour les membres du Parlement, de recourir à une nomination externe.

**Le sénateur Rompkey:** Quelles sont les données à l'appui présentées par ceux qui craignent un contrôle judiciaire sur le Parlement? Y a-t-il beaucoup de données sur cette question?

**M. Williams:** Non, il n'y en a jamais, d'après mon expérience, pour ce genre de choses. Je pense qu'il s'agit simplement d'un sentiment. Il n'y a pas de données réelles. Pour revenir sur le point qu'a fait valoir le sénateur Kroft, si vous parvenez à faire fonctionner les choses en utilisant une douceur raisonnable, à quoi servirait l'artillerie lourde?

**Le sénateur Murray:** Lord Williams, y a-t-il un code distinct qui s'applique à vous à titre de ministre de la Couronne?

**M. Williams:** Oui. On vous le remet le jour de votre entrée en fonction. On vous dit ce que vous devez faire et ce que vous ne devez pas faire. Ce code exige de vous que vous préveniez votre secrétaire permanent de toutes les actions que vous possédez, aussi modestes soient-elles. Malheureusement, j'ai indiqué que j'avais 200 actions de British Gas, ce qui aurait bien fait mon affaire. Mais en fait, il s'agissait d'actions de British Telecom, qui est presque une société sans but lucratif comme Marconi. J'ai



use them for personal-business. You can give them to charity or use them for official business. There are all sorts of those things that bind you as a minister.

**Senator Murray:** Is that a public document?

**Mr. Williams:** It is a public document.

**Senator Murray:** It would be interesting to look at that some time, although it is not the immediate interest.

**The Chairman:** Who administers the code for ministers? There are ministers in the House of Lords, although we only have one minister at present in the Senate.

**Mr. Williams:** Essentially, it would be your permanent secretary or the cabinet secretary as the senior permanent secretary, and he might well write to you and say, "Are you sure you have declared everything?"

**Senator Murray:** That is what we call the deputy minister in our system.

**Mr. Williams:** That would be the person administering it. If a question were raised by a member or the public, obviously the permanent secretary would come and say, "Do you have shares in this company?" My response would be: "No, Williams is quite a common name in Wales, and it is another Williams."

**Senator Murray:** Do you take your declaration with you when you move portfolio and give it to your new permanent secretary?

**Mr. Williams:** Yes, I believe so. I believe that when I went to my present job, having come from being attorney general, I reported to the permanent secretary, exactly the same. There was no change in it.

**Senator Murray:** There is such a revolving door of ministers here that that kind of information would be widely held.

**Mr. Williams:** I go on the basis that if there is nothing discreditable about it why not let everybody know, if they want to.

**Senator Murray:** Hypothetically, is there any possibility of conflict between the two codes, the code that governs you as a member of the Lords and the code that governs you as a minister of the Crown?

**Mr. Williams:** No. The ministerial code is much more rigorous.

**The Chairman:** Who draws it up?

**Mr. Williams:** It is a prime-ministerial document, a public document. I think Mr. Major published one, and then Mr. Blair published one that was brought up to date and probably more rigorous. If you are given gifts, for instance, you must declare it to your permanent secretary, even quite small ones. You cannot

simplement commis une erreur. Vous ne devez pas négocier des actions ou des choses du genre. Si vous avez des Air Miles, vous ne devez pas les utiliser à des fins personnelles. Vous pouvez les donner à une oeuvre de charité ou les utiliser pour des déplacements officiels. Il y a toutes sortes de restrictions qui s'appliquent à un ministre.

**Le sénateur Murray:** S'agit-il d'un document public?

**M. Williams:** Il s'agit bien d'un document public.

**Le sénateur Murray:** Il serait intéressant de survoler ce document à un moment donné, bien que ce ne soit pas l'intérêt immédiat.

**La présidente:** Qui administre le code dans le cas des ministres? Il y a des ministres dans la Chambre des lords, bien que nous n'ayons qu'un seul ministre à l'heure actuelle au Sénat.

**M. Williams:** Essentiellement, ce serait votre secrétaire permanent ou le secrétaire du cabinet à titre de secrétaire permanent principal, et ce dernier pourrait très bien vous écrire et vous dire: «Êtes-vous certain d'avoir tout déclaré?»

**Le sénateur Murray:** Dans notre système, c'est un sous-ministre.

**M. Williams:** Ce serait la personne qui administre le code. Si une question était soulevée par un membre de la Chambre ou le public, de toute évidence, le secrétaire permanent se présenterait à vous et dirait: «Avez-vous des actions dans cette entreprise?» Ma réponse serait: «Non, Williams est un nom très courant au pays de Galles et il s'agit d'un autre Williams.»

**Le sénateur Murray:** Lorsque vous changez de portefeuille, est-ce que vous apportez votre déclaration avec vous et que vous le remettez à votre nouveau secrétaire permanent?

**M. Williams:** Oui, je le pense. Je pense que lorsque je suis arrivé dans mon poste actuel, après avoir quitté celui de solliciteur général, je me suis présenté au secrétaire permanent avec exactement la même déclaration. Il n'y avait absolument aucun changement.

**Le sénateur Murray:** Il y a un tel va-et-vient chez les ministres ici que cette information serait connue de bien des gens.

**M. Williams:** J'ai pour principe que s'il n'y a rien de répréhensible, alors pourquoi ne pas laisser les gens savoir, si c'est ce qu'ils veulent.

**Le sénateur Murray:** Hypothétiquement, y a-t-il une possibilité quelconque de conflit entre les deux codes, celui qui s'applique à vous à titre de membre de la Chambre des lords et celui qui s'applique à vous en tant que ministre de la Couronne?

**M. Williams:** Non. Le code ministériel est beaucoup plus rigoureux.

**La présidente:** Qui rédige le code?

**M. Williams:** C'est un document qui vient du premier ministre, un document public. Je pense que M. Major en a publié un et qu'ensuite, M. Blair en a publié un autre qui était une mise à jour du précédent et qui était probablement plus rigoureux. Si vous recevez des cadeaux, par exemple, vous devez les déclarer à votre

keep anything over 140 pounds, unless you pay the surplus yourself. It is tightly defined, even down to the class of travel you can have at public expense when you are on ministerial duties.

**Senator Murray:** That is in the code?

**Mr. Williams:** That is in the ministerial code.

**Senator Murray:** I will not pursue this, out of deference to sensitivities.

**The Chairman:** The person to keep an eye on that sort of thing in Canada would be the Clerk of the Privy Council.

**Mr. Williams:** I am quite happy, on the basis of my lifelong endeavour to cause mischief, to send you a copy.

**Senator Murray:** I may burn it.

**Senator Ringuette:** I was listening carefully and trying to grasp the many differences between the House of Lords and our Senate. At one point, you mentioned that you carry out activities on behalf of an industry or a sector of the economy. Would that be as a lobbyist? Am I interpreting that correctly?

**Mr. Williams:** Yes, you can do that. I could see eyebrows being raised around the table as Mr. Keith was talking about that. You can certainly be a parliamentary advisor and a member of the House of Lords. You can work for a lobbying company and be a member of the House of Lords also.

**Senator Ringuette:** In Canada, we have the Lobbyists Registration Act, and also some kind of code. Would you then also be subject to some lobbyist code within your Parliament?

**Mr. Williams:** We do not have a lobbyist registration act in the same way as in Canada or, I believe, in the United States, but lobbyists themselves, their own associations, have their own code of conduct.

**Senator Ringuette:** Is it also displayed publicly, as we do here?

**Mr. Williams:** It is well known and available to the public.

**Mr. Keith:** It is important to say that, if, for example, a member of the house were employed by a public relations company that did parliamentary work, he would not be entitled to participate in parliamentary activities relating to his own clients. He would not be prohibited from taking part in general parliamentary work that touched on the clients of the company as a whole. If his clients were, say, A, B and C, he would not be allowed to take part at all in debates and so on with relation to A, B, and C, but of course with respect to D all the way to Z he would be perfectly entitled to, provided he had properly registered his own personal clients.

secrétaire permanent, même s'ils sont relativement modestes. Vous ne pouvez rien garder qui dépasse la valeur de 140 livres, à moins de payer la différence vous-mêmes. Tout est scrupuleusement défini, même la classe dans laquelle vous voyagez lorsque vous voyagez aux frais du public pour remplir vos fonctions ministérielles.

**Le sénateur Murray:** Cela fait partie du code?

**M. Williams:** Cela fait partie du code ministériel.

**Le sénateur Murray:** Je vais m'arrêter ici, par respect pour les sensibilités.

**La présidente:** La personne qui exerce ce genre de vigilance au Canada est le greffier du Conseil privé.

**M. Williams:** Je serais très heureux, étant donné que toute ma vie je me suis efforcé d'être malicieux, de vous en faire parvenir un exemplaire.

**Le sénateur Murray:** Je vais peut-être le brûler.

**Le sénateur Ringuette:** J'écoutais attentivement pour essayer de comprendre les nombreuses différences entre la Chambre des lords et notre Sénat. À un moment donné, vous avez dit que vous vous adonnez à des activités au nom d'une industrie ou d'un secteur de l'économie. Serait-ce à titre de lobbyiste? Mon interprétation est-elle juste?

**M. Williams:** Oui, vous pouvez faire cela. J'ai pu voir les gens froncer les sourcils autour de la table lorsque M. Keith en a parlé. Vous pouvez certainement être un conseiller parlementaire et membre de la Chambre des lords. Vous pouvez travailler pour une entreprise de lobbying et être membre de la Chambre des lords également.

**Le sénateur Ringuette:** Au Canada, nous avons la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ainsi qu'un certain code de déontologie. Seriez-vous alors assujéti à un quelconque code régissant les lobbyistes dans votre Parlement?

**M. Williams:** Nous n'avons pas de loi sur l'enregistrement des lobbyistes de la même façon que vous en avez une au Canada et, je pense, aux États-Unis, mais les lobbyistes eux-mêmes, leurs propres associations, ont leurs codes de conduite.

**Le sénateur Ringuette:** Est-il également public, comme le nôtre?

**M. Williams:** Il est bien connu et il est accessible au public.

**M. Keith:** Il est important de signaler que si un membre de la Chambre des lords est employé, par exemple, par une entreprise de relations publiques qui fait du travail parlementaire, il n'aurait pas le droit de participer aux activités parlementaires se rapportant à ses propres clients. Il ne se verrait pas interdire de prendre part aux activités parlementaires générales qui concernent les clients de l'entreprise dans son ensemble. Si ses clients étaient, disons, A, B et C, il ne serait pas du tout autorisé à prendre part aux débats et aux autres activités qui concernent A, B et C, mais, évidemment, il serait parfaitement autorisé à le faire dans le cas de D jusqu'à Z, pourvu qu'il ait enregistré ses propres clients personnels de manière appropriée.



If you look at our code of conduct, there may be a few dozen members who list the personal clients of the lawyers' firms or the public relations firms for which they work.

**Senator Ringuette:** In your complaint process, do the complaints originate from peers or from the public?

**Mr. Williams:** So far, there have not been any, but you have identified, I think, a point of difference. I thought myself, and made it quite plain, that anyone who made a complaint should be entitled to have that complaint looked at. The subcommittee took the view — again, against my opinion — that they wished it to be done through a peer. Now, normally, I suppose, with any complaint of any degree of seriousness, you could get a peer to make the complaint. That is not my point. My point is that if a complaint is made by anyone, it ought to be looked at. The subcommittee and I disagree on that.

**Senator Stratton:** Suppose someone gets angry with you or has a political point with you. How do you prevent that kind of event happening? Is there a certain bar or a level that you have to achieve with respect to that?

**Mr. Williams:** They always write to me, in green ink, underlined in red, and I am sure that is your experience as well. In fact, what we have said in the code is that the subcommittee will examine the allegation and may decide to investigate it further or dismiss it. If it were plainly trivial, from the Flat Earth Society, say, then we would dismiss it. However, I stress, we have not had any so far because we have only been going just over a year.

**Senator Stratton:** We heard from the commissioner from the Province of Ontario. He has been there for three years and has heard in the neighbourhood of 12 complaints, one of which proved to be something that he had to deal with, and he did so. The balance of the complaints was essentially dismissed. He is bringing forward amendments to the code so that there is a certain level or a bar that you must achieve.

While it is wonderful that you have not experienced a problem, the first thing we think of is that we are politicized. That may be the fundamental difference that I see, and perhaps you could comment on that. Inevitably, that would tend to arise. I do not believe it would be someone in the same chamber, but the public could say, "You." The media is focused on you and, unfortunately, you are deemed guilty as a result, whether it is dismissed or not. That is the perception that tends to occur. Would you care to comment on that?

**Mr. Williams:** That is a real danger, not just the trivial, but the apparently serious but politically motivated and dishonest.

Si vous regardez notre code de conduite, il peut y avoir quelques douzaines de membres qui donnent la liste des clients personnels des cabinets d'avocats ou des firmes de relations publiques pour lesquels ils travaillent.

**Le sénateur Ringuette:** Dans le processus que vous utilisez, est-ce que les plaintes viennent des pairs ou du public?

**M. Williams:** Jusqu'ici, il n'y en a pas eu, mais vous avez mis le doigt, je pense, sur une distinction. Je pensais moi-même, et j'ai été très claire sur cette question, que quiconque fait une plainte a le droit de voir sa plainte étudiée. Le sous-comité a adopté le point de vue — encore une fois, contre mon avis — qu'il voulait que cela se fasse par l'intermédiaire d'un pair. Maintenant, je suppose que, normalement, pour toute plainte qui a un certain degré de fondement, vous pourriez trouver un pair pour présenter la plainte. Mais ce n'est pas mon point de vue. Mon point de vue, c'est que si une plainte est faite, peu importe par qui, il faudrait l'étudier. Le sous-comité et moi sommes en désaccord sur cette question.

**Le sénateur Stratton:** Supposons que quelqu'un formule une plainte parce qu'il vous en veut ou parce qu'il veut marquer des points contre un adversaire politique, comment empêchez-vous que cela se produise? Y a-t-il un certain niveau ou une barre à atteindre à cet égard?

**M. Williams:** Ils m'écrivent toujours à l'encre verte avec soigneusement en rouge, et je suis sûr que c'est le cas chez vous également. En fait, ce que nous avons dit dans le code, c'est que le sous-comité examinera les allégations et décidera s'il y a lieu de poursuivre l'affaire ou de la laisser tomber. S'il s'avère que la plainte est clairement frivole, qu'elle provient, disons, de la Société de la terre plate, alors, elle sera rejetée. Cependant, j'insiste pour dire que nous n'en avons pas eu jusqu'ici parce que ce processus est en place depuis à peine plus d'un an.

**Le sénateur Stratton:** Nous avons entendu le témoignage du commissaire de la province de l'Ontario. Il était en poste depuis trois ans et il avait entendu une douzaine de plaintes, dont une qui s'est révélée fondée et où il a dû intervenir. Les autres plaintes ont essentiellement été écartées. Il propose des modifications au code de manière à exiger que l'on atteigne un certain niveau.

Bien qu'il soit merveilleux que vous n'ayez connu aucune difficulté, la première chose à laquelle nous pensons, c'est que nous sommes politisés. Cela pourrait être la différence fondamentale que je vois; peut-être, pourriez-vous nous en dire davantage sur cette question. Inévitablement, cela finira par faire surface. Je ne pense pas que cela proviendrait de quelqu'un qui fait partie de la même Chambre, mais le public pourrait vous pointer du doigt. L'attention des médias est braquée sur vous et, malheureusement, vous êtes coupable, que la plainte soit fondée ou non. C'est la perception qui prévaut. Pourriez-vous nous parler davantage de cette question?

**M. Williams:** Il est vrai que les plaintes non seulement futiles, mais apparemment sérieuses, politiquement motivées et malhonnêtes représentent un danger bien réel.

That certainly happened in the House of Commons. Many of the Commons members were quite bitter about it, because the allegation is what sticks in people's minds, not the fact that it was nonsense. We have not had to deal with it so far. It is easy to sift out the absurd or the trivial. It is more difficult to deal with the serious. That is why we have written in that the complaint — in the early stages anyway — should be treated confidentially. That is one way of doing it. You cannot stop the member of the public who is barking, publicizing it, and then you are left to the sanction of the law of defamation, if appropriate or if worthwhile.

**The Chairman:** I should point out that the committee in the other place has been talking about some of these things and is proposing to make some changes about frivolous, vexatious and bad-faith complaints, to try and rule those out.

**Senator Fraser:** Mr. Keith, I have been thinking about your role, and the more I think about it, the heavier the burden on your shoulders seems to me to be, because of the extraordinary importance in some cases of the discretion that you have to judge whether something is significant, whether something is relevant. I can understand that in view of the desire for a light touch all of those things would seem an important part of the system. At the same time, your decisions are assuming the importance of case law. You want them to build that kind of importance. While you are busy acting with great discretionary authority in a solicitor-client relationship, on a confidential basis you are also building case law, which would be binding on subsequent cases that may come along.

First, do you see any conflict arising now? I suspect that because the system is new it has not happened yet, but do you see as time unfolds this becoming a problem?

**Mr. Keith:** I do not know. Every time a member comes to me it is like going to the dentist. He expects first-class treatment, whether it is first thing in the morning or last thing at night. There is no excuse to say you have had a long day or are tired. You want to give him the right answer, but he wants a quick answer as well.

It is a burden in the sense that I do not feel able at the moment while we are building up the case law to delegate any of this to anybody else. We want consistency. We want members to get the same high-quality advice whatever the time of day or night, whoever the individual happens to be. I suppose Lord Williams and I should take the blame. When we drafted this code of contact he was not sitting in his present position and nor was I.

We thought that we needed to build up the position of the registrar, to give him this authority in order to encourage members to comply with the code. We wanted to have a strong registrar because we wanted people to comply with the code. The previous attempt to import a code of conduct into the House of Lords in 1995 largely failed because the committee looking at it at that time were far from certain that if they recommended a

La Chambre des communes a déjà été saisie de telles plaintes. De nombreux députés en sont restés amers, parce que c'est l'allégation qui reste gravée dans la mémoire des gens, pas son caractère insignifiant. Nous n'avons pas eu de problèmes jusqu'ici. Il est facile d'écarter les plaintes qui sont futiles ou insignifiantes. Il est plus difficile de le faire quand les plaintes sont sérieuses. C'est pour cette raison que nous avons précisé, dans le code, que la plainte — du moins, au début — doit être traitée de manière confidentielle. C'est une façon de procéder parmi d'autres. On ne peut pas empêcher la personne qui porte plainte d'en parler publiquement. Toutefois, on peut exiger que des sanctions soient imposées en vertu du droit de la diffamation, si besoin est.

**La présidente:** Je tiens à préciser que le comité de l'autre endroit s'est penché sur certaines de ces questions. Il a l'intention de proposer des changements aux dispositions qui régissent les plaintes frivoles, vexatoires et de mauvaise foi, pour qu'il soit plus facile de les écarter.

**Le sénateur Fraser:** Monsieur Keith, j'ai beaucoup réfléchi au rôle que vous jouez et, plus j'y pense, plus je trouve que votre fardeau est lourd, en raison de l'importance extraordinaire, dans certains cas, du pouvoir discrétionnaire que vous devez exercer quand vient le temps de décider si une plainte est fondée ou pertinente. Je peux comprendre, vu votre désir de souplesse, que l'on considère tous ces facteurs comme faisant partie intégrante du système. Or, vos décisions témoignent de l'importance de la jurisprudence. Vous voulez en fait qu'elles fassent ressortir l'importance de celle-ci. Toutefois, pendant que vous exercez votre pouvoir discrétionnaire, vous établissez également, sur une base confidentielle, des précédents qui auront un effet contraignant sur les autres cas qui pourraient se présenter.

D'abord, est-ce que cela peut donner lieu à des conflits? Je suppose que le problème ne s'est pas encore posé puisque le système est nouveau, mais pensez-vous qu'avec le temps, il pourrait y avoir des conflits?

**M. Keith:** Je ne sais pas. Quand un député vient me voir, c'est comme s'il rendait visite à un dentiste. Il s'attend à être bien traité, et ce, peu importe l'heure de la journée. Vous ne pouvez pas lui dire que vous avez eu une longue journée et que vous êtes fatigué. Vous devez lui donner la réponse exacte, et rapidement.

C'est un fardeau en ce sens que je ne peux pas, pendant que l'on s'affaire à établir la jurisprudence, déléguer cette tâche à d'autres. Il faut faire preuve de cohérence. Les députés doivent pouvoir obtenir des conseils de qualité, peu importe l'heure de la journée, et peu importe la personne qui les sollicite. Je suppose qu'on peut rejeter la responsabilité sur lord Williams et moi-même. Quand le code de déontologie a été rédigé, il n'occupait pas son poste actuel, et moi non plus.

Nous avons jugé bon de renforcer le rôle du registraire, de lui donner ce pouvoir, afin d'encourager les députés à respecter le code. Nous voulions qu'il ait certains pouvoirs, parce que nous voulions que les députés se conforment au code. Les efforts déployés en 1995 en vue d'imposer un code de déontologie à la Chambre des Lords n'ont pas porté fruit parce que le comité qui se penchait là-dessus à l'époque n'était pas convaincu que, même



compulsory register of interests members of the house would pay the slightest bit of attention to it. Between 1995 and 2002, the composition of the house changed significantly, but even so, this code of conduct got through by three votes.

The previous chairman of the subcommittee on interests that oversees the operation of the registrar has expressed his fears for the position of the registrar. He thinks it is possibly too heavy a burden to impose on one person. He was a former judge. The fact is that this is where we are. It is working. We have got to be pragmatic.

There is a danger. Yes, I do see a danger. I will say to the review in the autumn that there is a danger that I will fall between two stools. I have got my obligations to the judges, we have our judicial duties — I have a lot of those to do. I am not always sitting at my desk when a member calls to seek advice. Equally, if I am spending a couple of hours a day giving advice on the register, I am not in the courts or with the judges or somewhere else. All I can say is that at the moment it works. Lord Williams says there are no complaints. I am happy to hear that. I think he would be first to hear them as leader of the house. We will take it forward slowly and perhaps see where we go.

**Senator Fraser:** Given that this case law is being built essentially in secret, in that it is confidential between you and the member concerned, if you have decided that something does not have to be registered, if it can remain a private matter, then it remains private. You may give then, building on the precedent that you have established, similar advice to a number of people.

What happens if the subcommittee then receives a complaint and goes to look at one of these cases and decides that you have been wrong? Does the subcommittee then overrule your ruling at least for the future? I understand that it is a defence for what has already occurred. Can the subcommittee then say to the member and other members, “Go now and sin no more,” or is the subcommittee stuck with the fact that you have decided that this is all right and nothing can change because of that decision?

**Mr. Keith:** In a perfect world, we would by now have managed to codify the case law. It was always envisaged by the team that produced the code of conduct that there would be codification. There would be a handbook for the use of members in which the general principles, as they had evolved up to the point of publication of that document, would be there to help members, to help the subcommittee and to help anybody who happened to be registrar. The House of Commons at Westminster have got to that stage because they have been going a bit longer than us on this. They have produced a document called the Code of Conduct, which is a short, two-page set of principles, plus the guide to the rules relating to conduct of members — roughly 80 pages. There are a lot of pages of glossary, comment and explanation. I hope that we will get to that position fairly soon. Then, if your problem arose — that the subcommittee wanted to change the position or overrule the advice given — it would change that.

s’il recommandait la mise en place d’un registre, les députés divulgueraient leurs intérêts. La composition de la Chambre a beaucoup changé entre 1995 et 2002, mais le code de déontologie n’a été adopté que par une marge de trois voix.

L’ancien président du sous-comité chargé de surveiller les activités du bureau du registraire avait exprimé des inquiétudes au sujet du rôle de ce dernier. Il était d’avis qu’on ne pouvait pas imposer un fardeau si lourd à une seule personne. C’était un ancien juge. Le fait est que nous en sommes là. Le système fonctionne. Nous devons être pragmatiques.

Il y a un danger, effectivement. Je compte dire au comité d’examen, à l’automne, qu’il y a de fortes chances que je me retrouve le bec à l’eau. J’ai des obligations envers les juges. Nous avons des devoirs judiciaires — j’en ai beaucoup. Je ne suis pas toujours assis à mon bureau quand un député appelle pour avoir des conseils. De plus, quand je passe deux ou trois heures tous les jours à donner des conseils sur le registre, je ne peux pas être présent dans la salle de tribunal ou auprès des juges. Tout ce que je peux dire, c’est que, pour l’instant, le système fonctionne. Lord Williams affirme qu’il n’y a pas de problèmes. Je suis bien content de l’entendre. Il serait le premier à recevoir des plaintes, en tant que leader à la Chambre. Nous allons procéder par étapes, et voir ce qu’il convient de faire.

**Le sénateur Fraser:** Étant donné que cette jurisprudence est établie essentiellement dans le secret, vu que la question ne concerne que vous et le député intéressé, si vous décidez que certains intérêts n’ont pas à être déclarés, n’ont pas à être divulgués, ils ne le seront pas. Vous pouvez ensuite donner, en vous fondant sur le précédent qui a été établi, le même conseil à plusieurs autres personnes.

Qu’arrive-t-il si le sous-comité reçoit une plainte, se penche sur un des cas que vous avez tranché, et décide que vous vous êtes trompé? Est-ce qu’il annule la décision, du moins pour l’avenir? Je sais qu’un précédent a été établi. Est-ce que le sous-comité doit exonérer le député, ou doit-il s’en tenir au fait que vous avez décidé qu’un tel comportement était acceptable et qu’on ne peut rien faire pour changer la situation en raison de la décision qui a été rendue?

**M. Keith:** Nous aurions déjà, dans un monde parfait, codifié la jurisprudence. Les rédacteurs du code de déontologie ont toujours pensé que les décisions seraient codifiées, qu’un guide définissant les grands principes du code serait préparé à l’intention des députés, du sous-comité, du registraire. La Chambre des lords, à Westminster, dispose déjà d’un tel document, puisqu’elle y travaille depuis plus longtemps que nous. Elle a publié un code de déontologie de deux pages qui définit les grands principes, ainsi qu’un guide sur les règles qui régissent la conduite des députés — ce guide compte environ 80 pages. Il comporte un glossaire, des commentaires, des explications. J’espère que nous serons en mesure nous aussi de publier un tel document très bientôt. Ensuite, si, comme vous l’avez mentionné, si le sous-comité veut changer ou annuler la décision qui a été donnée, il pourra le faire.

**Senator Fraser:** Is it possible for us to have a copy of that guide, Madam Chair?

**Mr. Keith:** This is the House of Commons guide at Westminster, and you are very welcome to have it.

**Senator Fraser:** I should also like to see the questionnaire that you give to the members of the House of Commons.

**Mr. Keith:** Let me give you all of those now.

**The Chairman:** When we are finished our questioning, Mr. Keith, we will see that members get a copy.

When you are no longer the registrar and someone else takes over the job, what will happen vis-à-vis this body of case law that you have privately developed that the new registrar is not really on top of?

**Mr. Keith:** As I say, I hope it will be in a booklet, which will be a comprehensive statement of the law or the position to which we have arrived at when my successor takes over. That is something that the review the leader of the house has promised for the autumn will have to look at. As I say, if it were not for the fact that I am also involved in doing other things I would go away for a month and produce something like that.

**Senator Joyal:** You mentioned earlier on in previous questions that you are dealing with 700 peers. Is that right?

**Mr. Keith:** Yes.

**Senator Joyal:** What is the size of your clerical support?

**Mr. Keith:** I wish you had not asked me that question. I can tell you the answer because I have just had to produce that information for the House of Lords, and more important, public accounts, which is published each year in July. The registrar's office consists of himself and one secretary.

**Senator Joyal:** To deal with 700 peers, there is you and a secretary.

**Mr. Keith:** Essentially. I have to say that, as judicial clerk, I have a large staff, a staff of 28.

**Senator Joyal:** Yes, but that is for your other work.

**Mr. Keith:** That is for other work.

**Senator Joyal:** We are trying to visualize the size of your responsibility as registrar for the purpose of the code of conduct. What is the size and the amount of money that is budgeted.

**Mr. Keith:** It is two people, a secretary and myself.

**Senator Joyal:** If you were to have only 105 peers, we would understand that you could deal with that with exactly the same kind of support staff.

**Mr. Keith:** Yes.

**Le sénateur Fraser:** Est-il possible d'avoir une copie de ce guide, madame la présidente?

**M. Keith:** Voici le guide qui s'applique à la Chambre des communes de Westminster. Vous pouvez l'avoir.

**Le sénateur Fraser:** J'aimerais également voir le questionnaire que vous distribuez aux députés de la Chambre.

**M. Keith:** Je peux vous remettre tous ces documents maintenant.

**La présidente:** Quand vous aurez fini de répondre aux questions, monsieur Keith, nous verrons à ce que les députés reçoivent ces documents.

Quand vous cessez d'occuper le poste de registraire et que quelqu'un d'autre vous remplace, qu'arrive-t-il à cet ensemble de décisions que vous avez rendues privément, et que le nouveau registraire ne connaît pas?

**M. Keith:** Comme je l'ai dit, j'espère que tout cela sera consigné dans un document, c'est-à-dire un énoncé de droit détaillé que nous pourrions remettre au successeur. D'après le leader à la Chambre, le comité d'examen compte se pencher là-dessus à l'automne. Comme je l'ai indiqué, si je n'avais pas d'autres tâches à remplir, je m'absenterais pendant un mois afin de rédiger ce document.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez dit, plus tôt, que vous aviez 700 pairs. Est-ce exact?

**M. Keith:** Oui.

**Le sénateur Joyal:** Combien d'employés de soutien avez-vous?

**M. Keith:** J'aurais préféré que vous ne posiez pas la question. Je peux vous donner la réponse, car j'ai dû fournir ce renseignement à la Chambre des lords et, plus important encore, aux fins des comptes publics, qui sont publiés tous les ans, en juillet. Le bureau du registraire ne compte que deux personnes: le registraire et le secrétaire.

**Le sénateur Joyal:** Vous êtes seul, avec votre secrétaire, à vous occuper de 700 pairs.

**M. Keith:** C'est exact. Toutefois, en tant que commis judiciaire, j'ai une équipe de 28 personnes qui travaille pour moi.

**Le sénateur Joyal:** Oui, mais dans le cadre de vos autres fonctions.

**M. Keith:** C'est exact.

**Le sénateur Joyal:** Nous essayons de comprendre l'importance du rôle que vous remplissez à titre de registraire, aux fins du code de déontologie. Combien d'employés compte votre bureau, et à combien s'élève votre budget?

**M. Keith:** Le bureau ne compte que deux personnes, c'est-à-dire le registraire et le secrétaire.

**Le sénateur Joyal:** Si vous n'aviez que 105 pairs, vous arriveriez à remplir vos tâches avec un seul employé de soutien.

**M. Keith:** Oui.



**Senator Joyal:** Easily?

**Mr. Keith:** Yes.

**Senator Joyal:** In relation to Lord Williams' statement, you touched my curiosity when you said that if a Lord comes to see you and says that he or she does not know what their son-in-law or grandnephew owns, your response would be, "If you do not know, do not bother with it." The problem I have with this approach — very politely and humbly said — is that when I read the code, there is an objective criterion to judge the relevant interest. The objective criterion, as you stated yourself in your presentation, is what a reasonable person from the public would feel to be important.

I saw you laughing. I think you see me coming. It means that you cannot plead ignorance as a defence to the objective criterion that a reasonable person, placed in the same position, would presume that you would know. How would you reconcile the criteria of the code and that light approach that you seem to suggest that you would take in such a circumstance?

**Mr. Williams:** Quite easily. A reasonable person is someone who has familiarized him or herself with the nature of the interest. The nature of my interest, if I do not know that my daughter has anything, is nil. If I do not know that she has stocks and shares, if I do not know she owns land, if I do not know of her interest, a reasonable member of the public would have to come to the conclusion that I could not possibly be influenced by something that I do not know.

Now, it is true that if you had a prominent politician, for instance, and his son worked for a company that had received contracts from the government — I am a keen reader of the newspapers, the *Globe and Mail* — some might well say, "We simply do not accept that you did not know." However, if you do not know, you cannot be influenced in the nature of things.

**Senator Joyal:** In other words, the criterion is a subjective application in the context of determining a person's position with the same status, because it comes back to the idea that if I do not know I could not have been influenced in my voting or in my taking part in the debate and expressing views. However, since the objective of the code is transparency, as you said, with which we all agree, there has to be an element of assurance to the public that — especially when you put such a large horizon of relatives and friends — a person put in the same position would have known that that interest could have influence. It is the perception that we are dealing with here. We are not only dealing in practical terms whether that person has been influenced.

I may be wrong, but I thought the criteria would have been how a person in the public reading that would react. In other words, it is not necessary to commit the conflict of interest behaviour, it is the perception that the public would have that, in fact, he or she says they are not influenced but a person put in the same position would have known.

**Le sénateur Joyal:** Sans difficulté?

**M. Keith:** Sans difficulté.

**Le sénateur Joyal:** Concernant la déclaration de lord Williams, vous avez piqué ma curiosité quand vous avez dit que si un lord venait vous voir et vous disait qu'il ne sait pas ce que possède son gendre ou son petit-fils, vous lui diriez: «Si vous ne le savez pas, ce n'est pas grave.» Le problème — et je dis cela très poliment, très humblement — c'est que le code englobe un critère objectif pour décider de la pertinence de déclarer des intérêts. Ce critère objectif, comme vous l'avez vous-même dit dans votre déclaration, c'est ce qui est raisonnablement perçu par le public comme étant important.

Je vois que vous riez. Je pense que vous voyez où je veux en venir. Cela veut dire qu'une personne ne peut plaider l'ignorance, comme moyen de défense, à l'égard du critère objectif puisqu'une personne raisonnable, placée dans la même situation, partirait du principe que vous devez connaître la réponse. Comment pouvez-vous appliquer le critère énoncé dans le code et, en même temps, faire preuve de souplesse dans un tel cas?

**M. Williams:** C'est très simple. Une personne raisonnable, c'est une personne qui connaît la nature des intérêts en question. La nature de mes intérêts, si je ne sais pas ce que ma fille possède, est nulle. Si je ne sais pas qu'elle possède des actions ou des terres, si je ne connais pas la nature de ses intérêts, la personne raisonnable serait obligée de conclure que je ne peux absolument pas être influencé par quelque chose que je ne connais pas.

Prenons l'exemple d'un politicien bien connu dont le fils travaille pour une entreprise qui a reçu des contrats du gouvernement — et je lis les journaux, le *Globe and Mail*. On pourrait très bien dire: «Nous n'acceptons pas le fait que vous ne soyez pas au courant.» Toutefois, si vous n'êtes au courant de rien, vous ne pouvez pas être influencé par les intérêts en question.

**Le sénateur Joyal:** Autrement dit, le critère est appliqué de façon subjective puisqu'il est question ici de la situation d'une personne possédant le même statut. On revient à l'idée que, si on ne sait rien, on ne peut être influencé par ces questions lors d'un vote ou d'un débat. Toutefois, puisque l'objectif du code est la transparence, comme vous l'avez mentionné, et nous sommes tous d'accord là-dessus, le public doit avoir l'assurance — surtout quand vous comptez un très grand nombre de parents et d'amis — qu'une personne placée dans la même situation sait que les intérêts en question peuvent influencer la façon dont elle exerce ses fonctions. Il est question ici de perception, et pas uniquement, sur le plan pratique, d'influence.

Je me trompe peut-être, mais je pensais que le critère utilisé était la perception du public. Autrement dit, ce qui importe, ce n'est pas nécessairement le fait qu'il y ait conflit d'intérêts, mais plutôt la perception qu'a le public, à savoir que le parlementaire affirme qu'il n'est pas influencé par l'intérêt en question, sauf qu'une personne placée dans la même situation aurait, elle, été au courant de l'existence d'un tel intérêt.

**Mr. Williams:** However, you cannot be influenced by something that you do not know. It is not a concept that is capable of existing. Assuming my wife had been given an inheritance of 5 million pounds and I do not know about it and I do not know what she has invested it in — I do not even know of its existence —

**Senator Fraser:** You really do not? You are asking us to assume that the public would not have difficulty believing that you did not know that.

**Mr. Williams:** Of course. Then the complaint would be brought forward, and the subcommittee would look at it. They would need to take evidence from me and from my wife. She might say, “I have a blind trust in the Cayman Islands and he does not know anything about it. That is why I put it there, because I did not want him to know anything about it.”

Suspicion is not sufficient. It may be sufficient to raise the complaint; however, you then have to have an adjudication — as a matter of fact, did he know or did he not know? I do not know all my friends’ interests, but I have a particular friend, for instance, who has a film company. Now, I know that. What his other shareholdings are, if any, I have not the slightest idea. I do not think it is a real difficulty.

One of the peers raised the question that she had been principal of a college in Oxford for years and, therefore, had many friends who correspond with her from all over the world. She said, “I do not know what their interests are. They live in remote places like Australia and Ottawa.” If she does not know, there cannot be a reasonable perception of a conflict of interest.

**The Chairman:** I would perhaps point out that one of the reasons that some of these questions will not arise in the proposed Senate code is that it is based on the Milliken-Oliver report. One of the things it did not do — it had a lot of discussion on whether something would be relevant or not, and they decided not to get into that, because all private interests, as defined in the report, would have to be disclosed and then everything except certain listed items would be made public. Therefore, whether it is relevant or not relevant, in the proposed code, at any rate, does not enter into it.

**Senator Joyal:** Your code of conduct deals essentially with the principles and, of course, the registry.

**The Chairman:** Senator Joyal, perhaps you could ask that question privately later. My watch says 6 o’clock exactly.

I want to thank our witnesses very much, before I have to bring down the gavel, for coming all this way to appear before us today. It has been most enjoyable.

**Mr. Williams:** It has been enjoyable and fascinating. We all have similar problems, but we shall not find identical solutions. I do not think we should try to straightjacket ourselves into the same solutions.

The committee adjourned.

**M. Williams:** Toutefois, on ne peut pas être influencé par quelque chose qu’on ne connaît pas. Ce concept n’est pas applicable. Si ma femme reçoit en héritage 5 millions de livres, qu’elle ne me dit rien, qu’elle les place sans ne rien dire — que je ne suis même pas au courant de l’existence de cet argent...

**Le sénateur Fraser:** Vraiment? Vous partez du principe que le public n’aurait aucun mal à croire que vous n’étiez pas au courant d’une telle chose.

**M. Williams:** Bien entendu. Ensuite, la plainte serait déposée et le sous-comité l’examinerait. Il nous interrogerait tous les deux. Ma femme pourrait dire: «J’ai un fonds fiduciaire sans droit de regard dans les îles Cayman et mon mari n’en sait rien. C’est pour cette raison que j’ai placé mon argent dans ce fonds, parce que je ne voulais pas qu’il soit au courant.»

Il ne suffit pas d’avoir des soupçons. Cela peut suffire pour déposer une plainte, mais vous devez ensuite rendre une décision — en fait, est-ce qu’il le savait, oui ou non? Je ne sais ce que possèdent tous mes amis. Toutefois, j’en ai un qui est propriétaire d’une société cinématographique. Je le sais. Toutefois, je ne sais pas s’il possède des actions dans d’autres sociétés, et je ne pense pas que cela pose problème.

Une de mes des pairs m’a dit qu’elle avait été directrice d’un collège à Oxford pendant des années, qu’elle avait de nombreux amis partout dans le monde avec qui elle était en contact. Elle a dit: «Je ne sais pas quels sont leurs intérêts. Ils vivent dans des endroits éloignés comme l’Australie et Ottawa.» Si elle ne sait rien, on ne peut raisonnablement penser qu’il y a là conflit d’intérêts.

**La présidente:** Je devrais peut-être préciser que certains de ces problèmes ne se posent pas, parce que le code proposé pour le Sénat s’inspire du rapport Milliken-Oliver. Il n’était pas question dans ce rapport — nous avons longuement discuté de la question de savoir si certains intérêts sont pertinents ou non. Ils ont décidé de ne pas aborder ce point parce que tous les intérêts privés, comme le définit le rapport, seraient divulgués. Tous les intérêts, sauf ceux qui figurent sur la liste, seraient rendus publics. Donc, que ces intérêts soient pertinents ou non, le code proposé n’en fait pas mention.

**Le sénateur Joyal:** Votre code de déontologie traite essentiellement des principes et, bien entendu, du registre.

**La présidente:** Sénateur Joyal, vous pourriez peut-être poser cette question privément, plus tard. Il est 18 heures.

Avant de clore la réunion, je tiens à remercier nos témoins d’être venus de si loin. La discussion a été fort intéressante.

**M. Williams:** Elle a été fort intéressante et fascinante. Nous avons tous des problèmes identiques à régler, sauf que les solutions que nous appliquons ne sont pas toutes les mêmes. Nous ne devrions pas essayer d’appliquer les mêmes solutions.

La séance est levée.



OTTAWA, Tuesday, June 10, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:35 a.m. to examine proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other acts as a consequence and proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report, tabled in the Senate on October 23, 2002.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we are fortunate to have before us this morning Professor Hudon from the University of Laval. He sent us a copy of his remarks. When translation services received the presentation they somehow lost four pages. Therefore, the translation into English is not yet complete. We are told those missing four pages will be arriving at about 10:30 this morning.

In the meantime, Professor Hudon, we are in your hands.

[*Translation*]

**Mr. Raymond Hudon, Professor, Université Laval:** Madam Chair, it is an honour for me to be with you here this morning to speak about a subject which I feel is extremely important and which has been of great interest to me for some time. Senator Joyal pointed out, a few minutes ago, that this was surely not the first time that I have dealt with this subject. And he is right; I wrote a master's thesis on political patronage. I am particularly interested in the lobbyist issue, something that, had it not been for a last minute cancellation, I would have discussed before the committee on an earlier occasion.

I simply wanted to emphasize the importance of this issue. This morning, I will be dealing with various subtle aspects of some positions that are being expressed at this time.

[*English*]

If I have been invited as an expert, I would like to make it clear that experts have good answers to their own questions. I will do my best with you this morning. I want to be clear about that.

As you did not receive the paper until late yesterday evening, I will simply make a short opening statement and then have a discussion with you.

The note on the front page is important to read. It states:

In line with the terms of the invitation, this paper approaches the code of conduct for senators in general terms with the aim of defining the conditions and context underlying it. The presentation is couched in the language of university publication rather than political speech. It should be read with these facts in mind. Although it is conceivable that considerations of this kind should have

OTTAWA, le mardi 10 juin 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 9 h 35 afin d'examiner la proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence et la proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le Rapport de Milliken-Oliver de 1997, déposés au Sénat le 23 octobre 2002.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons la chance d'accueillir ce matin le professeur Hudon, de l'Université Laval. Il nous a fait parvenir une copie de son mémoire. Le Service de traduction qui en avait copie a, nous ne savons trop comment, perdu quatre pages du texte. C'est pourquoi la traduction vers l'anglais n'est pas encore complète. On nous a dit que les quatre pages manquantes devraient nous parvenir vers 10 h 30 ce matin.

Professeur Hudon, nous nous en remettons à vous.

[*Français*]

**M. Raymond Hudon, professeur, Université Laval:** Madame la présidente, je suis honoré d'être parmi vous ce matin pour parler d'un sujet que je considère extrêmement important et qui m'intéresse depuis déjà quelque temps. Le sénateur Joyal me signalait, il y a quelques minutes, que ce n'était sûrement pas la première fois que je parlais de ce sujet. Effectivement, lors de mes études, mon mémoire de maîtrise portait sur le patronage politique. Je m'intéresse spécialement au cas des lobbyistes, dont on a failli parler il y a quelque temps à ce comité, si ce n'avait été d'une annulation de dernière minute.

Je voulais simplement vous dire que c'est un sujet que je trouve extrêmement important. Je vais apporter quelques nuances ce matin, au sujet de certaines positions que l'on rencontre couramment à ce propos.

[*Traduction*]

Si on m'a invité à titre d'expert, j'aimerais signaler qu'à mon avis les experts fournissent de très bonnes réponses à leurs propres questions. Je ferai de mon mieux ce matin pour répondre aux vôtres. Je voulais bien qu'on comprenne ma position.

Puisque vous n'avez reçu mon mémoire qu'assez tard hier soir, je me contenterai de faire de brefs commentaires liminaires avant de répondre à vos questions.

La note suivante qui figure sur la page titre de mon document est très importante:

Selon le vœu formulé lorsque fut lancée l'invitation, ce document aborde le projet de Code de déontologie des sénateurs d'un point de vue général, visant à définir les conditions et le contexte qui en constituent l'arrière-plan. De plus, la présentation emprunte plus au style de l'écrit universitaire qu'à celui du discours politique. Il convient donc de lire le texte avec cette double optique. Même s'il est

been addressed earlier in the process of drafting and adopting a code, we hope our contribution is both relevant and useful.

I give a general picture as a background for the code you are discussing. Let us refer to the summary, or the abstract: In contemporary democratic society, holders of public office are urgently drafting rules of conduct for the performance of their public duties.

I would say that it is a universal phenomenon, at least in democratic Western societies.

The demand for ethics, or more properly a code of conduct, stems largely from the secularization of public life. People need guidelines. In ancient times, when I was young, priests and the church told us what is good for us and what is good for everybody. Today, people still need guidelines and the demand for ethics must be related to them. The demand for ethics is heightened by democratic practices and aspirations, the latter characterized in the last few years by a greater demand for transparency.

If I may, I would suggest that what has changed in democratic systems over the last 20 to 30 years is the demand for transparency. Let us think of —

[Translation]

... access to information and financing of political parties...

[English]

— which is debated now in the House of Commons.

[Translation]

... that is to say the role and the powers of the Auditor General, the advocates, the ombudsmen.

[English]

Transparency, I think, is the most important development in the Western democracies over the last 20 to 30 years. This code and other codes must be related to that development. However, greater transparency has resulted in some weakening of public authority.

[Translation]

Public office holders, politicians, as I often say, are just human beings. We realize that they have their own weaknesses, which means that authority is no longer automatic and does not stand on its own. It is not derived from, for example, an all-powerful being that some would refer to as God. There are imperfections and politicians, those who hold public office, are as human as anyone else. I am often asked: "So you do not hold politicians or public office holders to a higher standard?" I say that I do, but if

concevable que les considérations de ce type auraient dû survenir plus tôt dans le processus d'élaboration et d'adoption du code, il est souhaité qu'elles demeurent pertinentes et utiles.

Je présente une toile de fond pour ce code dont vous discutez. Passons donc au résumé: les titulaires de charge publique sont, dans les sociétés démocratiques contemporaines, pressés de se doter de règles de conduite relatives à l'exercice de leurs fonctions dans le domaine public.

Je crois qu'il s'agit là d'un phénomène universel, tout au moins dans les sociétés démocratiques occidentales.

Cette demande d'éthique, ou plus exactement de déontologie, vient en bonne partie d'une laïcisation de la vie publique. Les gens ont besoin de lignes directrices. Autrefois, lorsque j'étais jeune, les prêtres et l'Église nous disaient ce qui était bon pour nous et ce qui était bon pour tout le monde. Aujourd'hui, les gens ont toujours besoin de lignes directrices, et la demande d'éthique doit être liée à ces lignes directrices. La demande d'éthique vient d'un approfondissement des pratiques et aspirations démocratiques, ces dernières étant plus spécialement caractérisées dans l'histoire récente par une plus forte revendication de transparence.

À mon avis, ce qui a changé dans les systèmes démocratiques au cours des vingt ou trente dernières années, c'est justement cette revendication de transparence. Pensons par exemple...

[Français]

... l'accès à l'information et le financement des partis politiques...

[Traduction]

... qui fait actuellement l'objet d'un débat à la Chambre des communes.

[Français]

... c'est-à-dire le rôle et le pouvoir du vérificateur général, les protecteurs, les ombudsmans.

[Traduction]

À mon avis, la transparence est le changement le plus important qui se soit produit au sein des démocraties occidentales au cours des vingt ou trente dernières années. Ce code, et les autres codes, doivent être liés à cette évolution. Cette transparence s'accompagne toutefois d'un certain affaiblissement de l'autorité politique.

[Français]

Les titulaires de charges publiques, les politiciens comme ils sont et, comme j'aime dire parfois, sont des êtres humains tout simplement. On réalise qu'ils ont aussi leurs faiblesses et de ce fait l'autorité n'est plus automatique et ne vient plus seule. Elle ne vient plus comme celle qui découlait, par exemple, d'un être tout puissant que certains appellent Dieu. Il y a des imperfections et les politiciens, les titulaires de charges publiques sont des êtres humains comme les autres. On me pose parfois la question:



I were to expect them to be perfect, then they would no longer be able to represent me.

[English]

Even though the debate surrounding progress in political morals sometimes goes too far — it is a point I make in my paper — the public seems able to distinguish between doubtful behaviour and corruption.

[Translation]

They can tell the difference between corruption and conflict of interest, which are two different concepts.

[English]

Similarly, due to heightened awareness of what the real world is like, conflict of interest has moved up on the agenda. At the end of the day, moral and legal methods are not necessarily the best way of dealing with political problems.

[Translation]

Political problems require a political solution. Economic problems cannot always be dealt with in political terms. Legal terms are not the only way to deal with political problems. Political problems are not only described in moral terms.

This is what I highlight in my brief. Politics is a moral activity, but it cannot only be subjected to morality, since, if that were the case, neither its objectives nor its purpose would be met.

[English]

The lack of confidence in public institutions and holders of public office — specifically those elected to it — demand a number of measures. The draft code of conduct for senators can make a valuable contribution to rehabilitating politics in the eyes of the public.

[Translation]

The public, the citizens, also know the difference. They can distinguish between what is sometimes, if not often, said about public office holders and politicians, and what they themselves truly think of them.

Surveys carried out in Canada have clearly demonstrated that citizens are fully aware of exaggerations and caricatures of politicians and public office holders that they read or see in the media.

«Alors ne voulez-vous pas plus d'exigences à l'égard des titulaires de charges publiques et des politiciens?» Je dis oui, mais si je devais exiger d'eux et d'elles qu'ils soient parfaits, ils ne pourraient plus me représenter.

[Traduction]

Si les débats qui entourent la progression d'une morale politique ne vont pas toujours sans excès — et je le signale dans mon mémoire — il est remarquable que le public se montre capable de distinctions qui l'empêchent d'assimiler toute conduite jugée irréprochable à l'univers de la corruption.

[Français]

Ils sont capables de distinguer, de faire la différence entre corruption et conflit d'intérêts, qui ne sont pas exactement la même chose.

[Traduction]

Dans cette même perspective d'une appréhension plus fine des réalités, les conflits d'intérêts méritent une attention particulière. En bout de course, il convient de rappeler que les problèmes politiques ne reçoivent pas forcément le traitement le plus adéquat par des voies morales ou juridiques.

[Français]

Les problèmes politiques ont besoin d'être traités politiquement. On ne traite pas toujours les problèmes économiques en termes politiques. On ne traite pas les problèmes politiques en termes exclusivement légaux. On ne traite pas les problèmes politiques exclusivement en termes moraux.

Dans ma présentation, je mets cela en relief. La politique est en soi une activité morale, mais elle ne peut pas être soumise exclusivement à la morale, car à ce moment-là, on la détourne de ses objectifs et de ses fins.

[Traduction]

Le déficit de confiance qui affecte les institutions politiques et les titulaires de charge publique — notamment ceux qui y ont accédé par les canaux partisans — commandent toute une série d'interventions. Le projet de code de déontologie des sénateurs constitue une contribution indiscutablement intéressante dans l'effort de réhabilitation des politiques auprès du public.

[Français]

Je pense que le public, les citoyens font aussi la différence. Ils font des distinctions entre ce que l'on dit parfois, souvent même, à l'égard des titulaires de charges publiques, les politiciens et ce qu'ils en pensent réellement.

Dans le fond, les enquêtes au Canada montrent bien que les citoyens et les citoyennes sont conscients des exagérations, des caricatures que parfois on leur présente dans les médias au sujet des titulaires de charges publiques et des politiciens.

Mr. Michel Vastel made an interesting comment last week; this well-known columnist for *Le Droit* and *Le Soleil* said, following the resignation of Quebec minister Julie Boulet, who was forced to resign even before taking her seat in the National Assembly — she owns a pharmacy — because drug companies had given her more than \$1,500 worth of gifts that she had passed on to her customers. She was forced to resign and Michel Vastel commented in *Le Soleil* and I quote: “If journalists were as demanding of themselves as they are of politicians [...]” Do you understand?

I am not saying that the press should not act as a watchdog. This must absolutely be done. However, we should seek a more moderate approach or a greater sense of responsibility. The greatest threat to our society does not come from any misconduct by some public office holders, but from the cynical attitude that the public has with regard to these people.

[English]

The final point is this. Unless complementary measures designed to improve the relationship between public institutions and civil society are taken, your code — and I am not completely at ease with this translation — “will probably have little impact.” What I mean is the code must be adopted, but it must be complemented by a series of other measures.

That is a summary presentation of my paper. I will simply add a few brief comments. After Senator Joyal’s call, I sat down and wrote this paper. Only after did I look at your discussions on May 28. I realized that I had dealt with some questions that you were wondering about a few weeks ago. I had not read those discussions, the debate, prior to writing my paper.

From what I read of your discussions of a few weeks ago, you must be aware that rules like this one, the code, have to be applied, designed and thought about in a specific context. I am not aware of what you spoke about yesterday. I realize that you had a guest yesterday who spoke to you about the House of Lords. On that point, I will simply say that we have to think of measures such as the code in a specific context.

[Translation]

Morals and ethics are also cultural issues. Rules of ethics are not seen in the same way in North America as they are in Europe. I was telling your chair earlier that, as you all know, in the British Parliament, members can sit and be paid as lobbyists at the same time. The Blair government, or the previous one, was the first to do so. There were at least 40 members of the House of Lords who were paid lobbyists. In the German Bundestag, in the early 90s I was myself surprised, but you know what it means: other rules for other cultures. Although the Germans are not all that liberal when it comes to public sector morals or ethics, the chairman of a

Il y avait la semaine dernière un commentaire intéressant de M. Michel Vastel, que quelques-uns d’entre vous connaissent, chroniqueur au *Droit* et au *Soleil*, qui disait, en réaction à la démission de la ministre Julie Boulet du Québec, qui a dû démissionner même avant de siéger à l’Assemblée nationale — elle est la propriétaire d’une pharmacie — parce que des compagnies pharmaceutiques avaient donné des cadeaux d’une valeur de 1 500 \$, cadeaux qu’elle avait redistribués à ses clients. Elle a dû démissionner et M. Michel Vastel commentait dans *Le Soleil*, je le cite: «Si les journalistes étaient capables de s’imposer les mêmes règles qu’ils demandent aux politiciens...» Vous comprenez?

Je ne dénonce pas le rôle de chien de garde de la presse. Il faut que ce rôle soit exercé avec vigilance. Cependant, il faudrait faire appel à plus de modération ou à un sens des responsabilités un peu plus poussé. Je crois que le danger le plus important dans nos sociétés vient non pas de la mauvaise conduite de certaines personnes qui sont titulaires de charges publiques, mais elle vient du cynisme que l’on entretient au sein de la population à cet égard.

[Traduction]

Enfin, son adoption risquerait cependant de créer une illusion si elle ne devait pas être complétée d’une série d’autres mesures visant à améliorer la relation entre les institutions publiques et la société civile. Je ne suis pas tout à fait heureux de l’expression employée en anglais «will probably have little impact». J’entends par là que si le code doit être adopté, il doit s’accompagner d’autres mesures.

Il s’agissait là d’un résumé de mon document. J’aimerais faire quelques commentaires supplémentaires. Après avoir reçu l’appel du sénateur Joyal, j’ai rédigé ce document. Ce n’est que plus tard que j’ai lu les délibérations de votre réunion du 28 mai. J’ai alors constaté que j’avais répondu à certaines questions que vous aviez posées il y a quelques semaines. Je n’avais pas lu les délibérations de ces réunions avant de rédiger mon texte.

D’après ce que j’ai lu de vos délibérations d’il y a quelques semaines, vous êtes sans aucun doute conscients du fait que des règles comme celles-ci, comme le code, doivent être pensées, conçues et appliquées dans un contexte bien particulier. Je ne sais pas ce dont vous avez discuté hier. Je sais que vous avez entendu un témoin hier qui vous a parlé de la Chambre des lords. À cet égard je me contenterai simplement de dire que nous devons penser aux mesures comme le code dans un contexte particulier.

[Français]

La morale et l’éthique sont aussi des questions de culture. En Amérique du Nord, on ne pense pas les règles d’éthique comme on les pense en Europe. Je racontais tantôt à votre présidente que, comme vous le savez tous, au Parlement britannique, les députés peuvent siéger et aussi recevoir des revenus de leur travail en tant que lobbyists. Le gouvernement Blair, ou le précédent, fut le premier à faire cela. Pas moins de 40 députés siégeaient à la Chambre des lords et avaient des revenus comme lobbyists ou représentants d’intérêt. Au Bundestag allemand, au début des années 90, j’avais été surpris



parliamentary housing committee was also president of the builders' association. This is absolutely unheard of in the North American context.

I would like to add one important point to allay any ambiguities relating to public institutions and office holders. I have quoted an Australian study that states that elected office holders — because they have an elected Senate in that country — are less reluctant to adopt a code similar to the one we are discussing today because their experience with institutions has led them to be more comfortable with this type of measure. However, the closer their ties to their political party, the more likely they are to resist. There might be a reason why Canadians, according to available research, tend to trust democratic institutions, while regarding public office holders with suspicion, and heaping criticism on political parties.

[English]

**The Chairman:** I should tell members of the committee that I think it will be valuable for us to read your paper anyway, even though you believe it is outdated because we have already discussed some of these issues; we have not settled them yet. There is a further paper in your presentation, “Règles éthiques comparées: fondements et applications,” that is presently at translation services. As soon as it is translated, everyone will receive a copy of that.

**Senator Rompkey:** I was interested in two points that you made. You started by saying that the call for ethics was a universal phenomenon. You said there was a demand for transparency and that people need guidelines. I accept that.

I noticed also your quote from Michel Vastel about if reporters had to follow rules to which they hold politicians. I noticed that because over the years, it seems to me that it has been very difficult for us to enter into a dialogue with, let alone change the minds of, journalists. They seem to have a fixed opinion that their editors pass on to them.

Whatever we do, even the correction of facts, does not get into the paper. If the allegation and the charge appear on page 1, the correction, if it appears at all, will appear on page 17. It is almost impossible to engage in dialogue.

On the other hand, the media are the only filter we have — except for polling and other means — in ascertaining what the public thinks. Did anybody in New Brunswick think that the

moi-même, mais cela dit bien ce que cela veut dire: autre culture, autre règle. Même si les Allemands ne sont pas tout à fait laxistes sur les questions de morale et d'éthique dans le secteur public, on pouvait noter que le président d'une commission parlementaire sur l'habitation est en même temps président de l'Association des constructeurs. Ce qui est tout à fait inconcevable dans le contexte nord-américain.

J'ajouterais un dernier point qui me semble important et qui permettra de dissiper des ambiguïtés dans le discours qui concerne les institutions publiques et les titulaires de charges publiques. Dans une étude australienne que je cite, on fait remarquer que les élus — parce que le Sénat est élu là-bas — sont moins réfractaires à adopter un code comme celui dont on discute aujourd'hui avec l'expérience des institutions. Leur expérience dans les institutions les rend de moins en moins réfractaires à l'adoption de telles mesures. Cependant, lorsqu'ils proviennent des partis ou qu'ils sont très collés au parti politique, ils présentent beaucoup de résistance à l'adoption de telles mesures. Ce n'est peut-être pas par hasard que les Canadiens font cette distinction selon les études disponibles entre les institutions démocratiques auxquelles ils font confiance, les titulaires de charges publiques à l'égard desquelles ils entretiennent quelques suspicions, et les partis politiques à l'égard desquels ils sont extrêmement critiques.

[Traduction]

**La présidente:** Je dois signaler à mes collègues que je crois qu'il nous sera utile de lire votre document quand même, même si vous jugez qu'il n'est plus pertinent parce que nous avons déjà abordé certaines de ces questions; nous les avons peut-être abordées, mais nous n'avons encore rien réglé. Vous avez présenté un autre document intitulé «Règles éthiques comparées: fondements et applications» qui est à la traduction. Dès que le document aura été traduit, tout le monde en recevra copie.

**Le sénateur Rompkey:** Je suis tout particulièrement intéressé par deux des commentaires que vous avez faits. Vous avez dit au début de votre intervention que la demande d'éthique est un phénomène universel. Vous avez dit qu'il existe une revendication de transparence et que les gens ont besoin de lignes directrices. Je le reconnais.

Je note également votre citation de Michel Vastel et le commentaire de ceux qui sont d'avis que les journalistes jugent les politiciens en fonction de normes qu'ils ne respectent pas eux-mêmes. Ce commentaire m'a frappé parce qu'il me semble qu'au fil des ans il a été très difficile de dialoguer avec les journalistes et encore moins de les convaincre de changer leur fusil d'épaule. Ils semblent avoir une opinion bien arrêtée qui leur est communiquée par leur rédacteur en chef.

Peu importe ce que nous faisons, même lorsqu'il y a correction d'erreurs, les journaux n'en parlent pas. Si les accusations de telles allégations figurent à la page 1, la correction, s'il en est, se trouvera à la page 17. Il est pratiquement impossible d'avoir un dialogue.

Toutefois, les médias sont le seul mécanisme dont nous disposons — à l'exception des sondages et autres mécanismes du genre — pour savoir ce que pense le public. Est-ce que les

results would be what they were last night? There were certain allusions to that, but no one knew for sure what the public was thinking until the end of the day.

I accept what you say. I agree with what you say about the need for greater transparency and public attitudes. On the other hand, I was also interested in what you had to say about the press, and in particular, Mr. Vastel's quote.

I was more interested in the complementary measures to which you referred. Could you tell us more about those? The code does not operate in a vacuum obviously; other aspects of the institution have to be changed if the code is to be effective.

[Translation]

**Mr. Hudon:** If I could answer your questions, I could mount a leadership campaign. Would I win? I do not know, but I would at least have a few ideas.

It is hard to imagine a program with specific measures. In my brief I said that a lobbyist's code represents an inevitable and necessary measure. The House of Commons has one, and there are others, including the recent Quebec code which goes even further than the federal one.

I dare say, at the risk of being provocative, that with respect to the measures debated by Parliament in Ottawa, the bill on political party financing is probably the one that will attract the greatest amount of public attention. It will have a greater impact. That is my theory, based upon the Quebec experience. The Quebec legislation is extremely important. It was passed in 1977, and although it has not managed to completely restore the confidence of citizens in their governments and politicians, it has gone a long way toward improving their image. The Quebec Political Party Financing Act has long served as a model.

It is no accident that Quebecers are perhaps less cynical. They are very critical. Politics has long been our national sport, after hockey. But Quebecers are less cynical when it comes to politicians because of a certain number of statutes including the act relating to the financing of political parties. These measures can be envisioned. There are others that do not specifically relate to moral or ethical concerns. They seek to improve relations with the citizens.

I am fully aware of the fact that the senators do not share the same position as members of Parliament, but I believe that senators can make a contribution by establishing some ties with our citizens. How can that be done? I am not sure. I did give this some thought two years ago. I took a look at the Standards Committee in the Scottish Parliament. They were examining a bill to register lobbyists. They were also working quite diligently on a

résidents du Nouveau-Brunswick s'attendaient aux résultats des élections hier soir? Il y avait eu certaines rumeurs, mais personne ne savait vraiment ce que le public pensait avant de voir le résultat du scrutin.

J'accepte vos commentaires. Je suis d'accord avec ce que vous dites sur le besoin d'une plus grande transparence et sur les attitudes du public. J'ai cependant également été intéressé par ce que vous aviez à dire sur les médias, et tout particulièrement par la citation attribuée à M. Vastel.

Je m'intéresse tout particulièrement aux autres mesures que vous avez mentionnées. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long? Le code n'existe pas en vase clos, c'est bien clair; d'autres modifications doivent être apportées à l'institution si on veut que ce code soit efficace.

[Français]

**M. Hudon:** Si j'avais les réponses à votre question, je pourrais songer à une campagne au leadership. Aurais-je du succès? Je ne sais pas, mais au moins j'aurais quelques idées.

Il est très difficile d'imaginer un programme de mesures très précises. Je dis dans ma présentation que l'adoption d'un code pour les lobbyistes fait partie des mesures inévitables et nécessaires. Vous avez celui de la Chambre des communes et d'autres, dont celui qu'on vient d'élaborer au Québec qui est beaucoup plus développé que le code fédéral.

J'ose dire, au risque même de provoquer, que dans le train des mesures discutées par le Parlement à Ottawa, le projet de loi sur le financement des partis politiques est probablement celui qui va retenir le plus l'attention de l'imaginaire du public. Il aura le plus d'impact. C'est une hypothèse. Je parle de l'expérience québécoise pour la soutenir. La loi québécoise a été extrêmement importante. Adoptée depuis 1977, elle a permis, non pas de rétablir complètement la confiance des citoyens à l'égard des gouvernements et des politiciens, mais elle a amélioré grandement leur image. La loi québécoise sur le financement des partis politiques a servi de modèle durant très longtemps.

Ce n'est pas par hasard que les Québécois sont peut-être un peu moins cyniques. Ils sont très critiques. La politique a été longtemps notre sport national, après le hockey. Mais les Québécois sont moins cyniques à l'égard des politiciens parce qu'il y a eu un certain nombre de lois comme celle-là, entre autres, la Loi sur le financement des partis politiques. On peut penser à ces mesures. Je penserais à d'autres mesures qui ne cadrent pas précisément dans ces préoccupations morales et éthiques. Elles renvoient à l'amélioration des relations avec les citoyens.

Je suis bien conscient que la position des sénateurs n'est pas semblable à celle des députés, mais je crois que les sénateurs peuvent fournir un apport en établissant un contact avec les citoyens. Comment le faire? Je ne sais pas vraiment. Il y a deux ans, je me suis penché sur la question. Je regardais justement le Comité des standards au Parlement écossais. Il étudiait justement un projet de loi sur l'encadrement des lobbyistes. Il se donnait



code of ethics. What struck me most about the new Scottish Parliament were their efforts to relate to the Scottish people.

The Public Petitions Committee came to mind. It may not be an absolute revolution, but I believe that the effort made by Scottish parliamentarians was well received by the public. In some cases it may have been used for venting, but in other cases it led to the adoption of legislation. Three or four acts adopted since 1979 began as public petitions.

This measure is extremely limited and quite imperfect, but it is this type of attitude and process that I have in mind when I think of extra measures. That would allow us, in part, to find a way around the problem relating to the press. I think that public office holders, politicians, whether they are elected or not, must be aware of and convinced that their relations with citizens should not be carried out through the media. That, of course, implies a much greater demand for them to be much more available to the public.

I stated earlier that the general, global crisis in political institutions, the public's loss of faith, relates above all to political parties. This has happened before. The same thing occurred a century ago in the United States. There was a noticeable drop in voter participation, as is the case today. I don't know what the voter turnout was in New Brunswick, yesterday, but the low participation, at least in the western hemisphere, is widespread. Canada, France, the United Kingdom, Manitoba and Quebec have all experienced extremely high as well as very low voter turnouts.

The same thing happened in the United States at the turn of the 19th century. The parties experienced a serious crisis. It was felt, at the time, that the democratic institutions were in turmoil. Relations between the public institutions and civil society were reorganized. This restructuring meant an end to the monopoly held by the parties as they shifted between the civil society and political institutions. More room was made for public interest groups.

Tocqueville, in *De la démocratie en Amérique*, as early as 1830, spoke of the importance of groups in the United States. But their contribution to public policy really took shape during the crisis to which I will now refer. I have quoted various authors who have written about this. It is interesting to consult these works with hindsight and find some comparisons to our present situation.

We are speaking of generalities; they do have a bearing on what is being discussed here. We are probably experiencing a period of reconfiguration, restructuring of the relationships between political institutions and the civil society. That will affect how we conduct public affairs and define political policy.

aussi un code de déontologie travaillé de manière extrêmement importante. Ce qui m'a intéressé plus spécialement dans le jeune Parlement écossais, c'est cet effort, cette préoccupation d'établir des liens avec la population écossaise.

Je pensais, par exemple, à ce Comité des pétitions publiques. Ce n'est peut-être pas la révolution absolue, mais j'avais cru noter que cet effort des parlementaires écossais avait eu un écho dans la population. Cela a pu servir d'exutoire, dans certains cas, mais dans d'autres cas, cela a donné lieu à l'adoption de lois. Il y a eu trois ou quatre depuis 1979 qui ont eu comme origine les pétitions publiques.

C'est une mesure extrêmement limitée et très imparfaite, mais c'est ce genre d'attitudes et de démarches que j'ai en tête quand je pense à des mesures complémentaires. Cela permet, en partie, de contourner le problème que vous souleviez au sujet de la presse. Je pense qu'il faut que les titulaires de charges publiques, les politiciens, élus ou non, soient conscients et convaincus que leurs relations avec les citoyens ne passent pas par les médias. Cela demande un investissement exigeant, bien entendu, mais un investissement de leur part pour être plus présent dans la population.

J'ai signalé plus tôt que la crise qu'on nous présente comme générale, globale, la crise des institutions politiques, la perte de confiance des citoyens, vise d'abord les partis politiques. Ce n'est pas sans précédent historiquement. Il y a un siècle aux États-Unis, on vivait à peu près la même situation. Il y avait un recul inquiétant des taux de participation électorale, comme on le constate aujourd'hui. Je ne sais pas quel a été le taux de participation au Nouveau-Brunswick, hier, mais le bas taux de participation, du moins dans le monde occidental, est un phénomène constant. Le Canada, la France, le Royaume-Uni, le Manitoba, le Québec, partout on a des taux de participation records et des taux de participation planchers.

On a vécu le même phénomène aux États-Unis au tournant du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle. Les partis ont traversé une grave crise. Il y avait, présumait-on à l'époque, une crise des institutions démocratiques. Mais il y a eu réorganisation des rapports entre les institutions publiques et la société civile. Cette restructuration s'est traduite par la fin du monopole du relais qu'exerçaient les partis entre la société civile et les institutions politiques. Une place plus grande était laissée aux groupes d'intérêt.

Tocqueville, dans *De la démocratie en Amérique*, dès les années 1830, parlait de l'importance des groupes aux États-Unis. Mais leur contribution à l'élaboration des politiques publiques a vraiment pris forme lors de cette crise à laquelle je fais référence maintenant. Je donne quelques références d'auteurs qui traitent de cette question. Il est très intéressant de consulter ces ouvrages avec le recul et dire qu'il y a peut-être des rapprochements à faire avec la situation actuelle.

On est dans le domaine des généralités; elles ont une incidence sur les questions traitées ici. On est probablement dans une période de reconfiguration, de restructuration des rapports entre les institutions politiques et la société civile. Cela a une incidence sur la conduite des affaires publiques et la définition des politiques publiques.

[English]

**Senator Di Nino:** Professor, thank you for some interesting thoughts. You talked about other measures, together with a code. I too wanted to explore that further. One of the thoughts that came to mind is that we as members have a role to play in policing both our own actions and those of our colleagues. I particularly felt that we should include, as one of those other measures, a timely and appropriate response to issues that arise, as opposed to waiting until these actions become scandals, real or perceived. I use as an example a gentleman who was a member of this institution whose attendance was questioned.

Would you not agree that it would be important to create, among ourselves at least, a responsibility to protect the reputation of the institution and its members? We should not wait until we are forced by the media or outside complaints into dealing with these issues. We should take the leadership role and act in a timely and appropriate way. Would you comment on that?

[Translation]

**Mr. Hudon:** I think we should encourage that type of attitude. Prevention is better than a cure because making up can often be expensive. And sometimes it is too late because the harm has already been done.

One authority on these matters, Mr. Andrew Starck, from the University of Toronto, says that when it comes to conflict of interest you have no choice, you have to strike while the iron is hot. Once the harm has been done, there is no going back.

But I have a serious dilemma when it comes to deciding what should be done. If we go too far, we might create the impression that politicians are so weak, so easily tempted, that they can always be bought. There is such a thing as going too far and having the opposite effect.

My reaction is not intended to discourage you, not in the least; I believe that we must be careful, that there are ways of explaining things to avoid falling into the trap. When someone says that we should have extremely severe measures for public office holders and politicians, I respond by saying yes, this does present a paradox. We want politicians — and public office holders in general — to be absolutely beyond reproach. By forcing these standards on them, we are, in a way, disqualifying them, because they will then be perceived as being so weak that they are unable to think for themselves, and they will have no moral and ethical autonomy.

I know that, in the present context, this position is not a popular one. But I am not here to try and curry favour with politicians. That is not my job. However, I do believe that politics deserve society's respect. I believe that politics is a noble endeavour. In my first year political science course, the English language book titled *In Defense of Politics* is required reading in

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Monsieur Hudon, je vous remercie de ces interventions fort intéressantes. Vous avez dit que le code devait être assorti d'autres mesures. Moi aussi je voulais vous demander de nous en dire plus long. Je pense qu'à titre de parlementaires, nous devons surveiller nos actions ainsi que celles de nos collègues. Je crois que nous devrions inclure dans ces autres mesures la réponse appropriée et opportune aux problèmes qui surviennent au lieu de simplement attendre que ces problèmes deviennent des scandales, réels ou perçus. Je pense, par exemple, à un ancien membre de cette institution dont l'absence avait suscité une vive controverse.

Ne convenez-vous pas qu'il serait important de créer, tout au moins à l'interne, une responsabilité, soit celle de protéger la réputation de l'institution et de ses membres? Nous ne devrions pas attendre d'être forcés par les médias ou par des plaintes du public avant d'intervenir. Nous devrions prendre l'initiative et agir de façon appropriée et en temps opportun. Qu'en pensez-vous?

[Français]

**M. Hudon:** Je vous dirais qu'il faut encourager ce type d'attitude. Il vaut mieux prévenir que guérir parce que parfois réparer les pots cassés peut coûter très cher. Parfois, ce n'est même pas récupérable parce que le mal est fait.

Une référence incontournable sur ces questions, M. Andrew Starck, de l'Université de Toronto, dit que sur la question des conflits d'intérêt on n'a pas le choix, il faut agir avant plutôt qu'après. Quand le mal est fait, il est difficile de se rattraper.

Maintenant j'ai un sérieux dilemme sur le type de mesures à prendre. Si l'on va trop loin, cela peut créer l'impression que les politiciens sont tellement faibles, qu'ils sont sujets à la vénalité constamment et qu'ils se laissent acheter n'importe comment. Il peut y avoir un effet pervers à aller trop loin, on risque de provoquer l'effet contraire.

Je réagis à des propos qui vont en ce sens, non pas pour décourager l'attitude que vous semblez prôner, absolument pas; je soutiens qu'il faut faire attention, qu'il y a des façons de présenter cela pour nous empêcher de tomber dans ce piège. Je réagis à quelqu'un qui demande des mesures extrêmement sévères à l'égard des titulaires de charges publiques et des politiciens en disant oui, il y a un paradoxe dans tout cela. On veut que les politiciens — et les titulaires de charges publiques plus globalement — deviennent absolument exemplaires. À force de les encadrer, on les disqualifie d'une certaine façon parce qu'ils sont perçus comme tellement faibles qu'ils ne peuvent plus agir eux-mêmes et ils n'ont plus d'autonomie morale et éthique.

Je sais que ce n'est pas une position majoritaire dans le contexte actuel. Je ne suis pas là pour plaire aux gens ou aux titulaires de charges publiques. Ce n'est pas mon rôle. Mais je pense que la politique mérite encore le respect dans nos sociétés. L'activité politique, pour moi, est une activité noble. Quand j'introduis la science politique et que je fais mon cours



Quebec. I tell them that I would rather be led by the worst politician than come under military rule.

They understand that. At the same time, I must point out that excessive morality can often be counterproductive. It is no accident that the drop in the number of churchgoers in Quebec happened so quickly. This might not have been so obvious in the cities, but in the rural area where I live, I know what it is to experience excessive moral authority.

This presents a dilemma. Yes, rules must be imposed, and they must be stricter than they are for ordinary citizens, because there is a responsibility attached. At the same time, we must know when to stop. In other words, I am against ethical fundamentalism.

[English]

**Senator Di Nino:** I am glad you framed your response in that manner because in previous testimony I made a similar comment to one I will make now. Some of us wonder why we need a code, why we need this exercise. Frankly, the experience in Canada has been an exceptionally good one. Our elected and appointed public service officials generally, in the provinces and at the federal level, have behaved themselves admirably. I think the exceptions are few and far between. I am one of those who subscribe to that thought. However, I understand why it is important that we go through this exercise and create some vehicle for judgment, if you wish. I believe the offences that have occurred are so few that I am not sure we really need a code, but I think we should have one.

The point I was trying to make is that in my personal opinion, we should be subjected to a higher standard than the average person in the public. Therefore, we may have to give up some of our privacy and some of the rights enjoyed by the general population because of the responsibility and the authority that we have. From my own experiences and those that we have read, heard about or witnessed in this country, I believe it is important for us to address the situation of one bad apple in the barrel. In the past, when one bad apple clouded all of our reputations, we did not act quickly enough to deal with it. I do not mean to be judgmental necessarily, but we should at least commence some appropriate action to assess and evaluate such a situation. It would save us a lot of grief if we responded in a timely way, rather than waiting until we are forced by the media or by public screaming to act. That was my point. I did not want to leave the wrong impression.

[Translation]

**Mr. Hudon:** I do not think I am the only one to feel this way. All of society is involved, and we must determine just how far we should go.

d'introduction à mes étudiants de première année, ils ont comme lecture obligatoire, en anglais, à Québec, *In Defense of Politics*. Je prends soin de leur dire que j'aime mieux être géré par le plus mauvais politicien que d'être dirigé par les militaires.

Cela fait image. En même temps, je veux signaler que l'excès de moralité produit des effets contraires à ceux recherchés. Ce n'est pas par hasard que le taux de pratique religieuse a baissé aussi subitement au Québec. Peut-être qu'en milieu urbain vous l'avez moins connue, mais en milieu rural d'où je viens, je sais ce que veut dire l'autorité morale qui nous encadre de façon abusive.

J'ai vraiment un dilemme. Oui, il faut imposer des règles, des règles plus sévères que celles que l'on impose aux citoyens moyens, parce qu'il y a une responsabilité. En même temps, il faut savoir ne pas aller trop loin. Autrement dit, je m'en prends au fondamentalisme éthique.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Je suis heureux que vous ayez présenté votre réponse de cette façon parce que j'ai déjà, lors d'une réunion précédente, fait le commentaire suivant. Certains d'entre nous se demandent pourquoi nous avons besoin d'un code, pourquoi nous procédons à cette étude. Pour être honnête, l'expérience au Canada a été fort positive. Nos représentants élus et nommés, tant au palier provincial que fédéral, se sont fort bien comportés. Il y a quelques rares exceptions je le reconnais. Je suis de ceux qui sont de cet avis. Cependant, je comprends pourquoi il importe de faire cette étude et d'adopter un mécanisme qui nous permettra de porter des jugements, si je peux m'exprimer ainsi. À mon avis, il y a eu tellement peu d'infractions que je ne sais pas si nous avons vraiment besoin d'un code, mais je crois que nous devrions tout de même en avoir un.

J'essaie simplement de dire qu'à mon avis, nous devrions être tenus de respecter des normes beaucoup plus strictes que monsieur tout le monde. Ainsi, nous ne pourrions peut-être pas préserver notre vie privée dans la même mesure que l'ensemble de la population, ou même jouir des mêmes droits, simplement en raison des responsabilités et des pouvoirs qui nous ont été confiés. Après avoir lu, entendu et vu certaines choses au Canada, et après avoir pris en considération ma propre expérience, j'en suis venu à la conclusion qu'il importe de régler le problème posé par la brebis galeuse. Dans le passé, lorsqu'on identifiait une brebis galeuse, qui nuisait à nos réputations, nous n'intervenions pas assez rapidement pour régler avec le problème. Je ne veux pas nécessairement porter des jugements catégoriques, mais nous devrions tout au moins prendre des mesures pour évaluer ce genre de situations. Nous éviterions bien des problèmes si nous intervenions en temps opportun, plutôt que simplement attendre d'être forcés de le faire par les médias ou le public. C'est ce que je voulais dire. Je ne voudrais pas qu'on ait une mauvaise impression.

[Français]

**M. Hudon:** Je crois que le dilemme n'est pas seulement le mien. C'est celui de l'ensemble de la société, à savoir jusqu'où peut-on aller?

Some say that politicians are too lax and not hard enough on themselves. However, surveys have shown that the public does not feel that way. What is interesting, when we look more closely, is that citizens can generally tell the difference. That is encouraging.

[English]

**Senator Grafstein:** Professor, I deeply appreciate the sensitivity and philosophic base of your comments. Like you, I have a dilemma when I approach a code of conduct. I am very concerned, as are you, about what I consider to be the real danger of a perverse effect if we go too far in this mindless search for the limits of transparency.

In looking at polls about public office-holders, I see great loss of confidence in two categories. These are where the overwhelming numbers point to a lack of support for public office-holders. One concerns conflicts with respect to the public purse, essentially on the part of office-holders who have access to the public purse, which we as senators do not. The second has to do with the loss of public confidence on a point that my colleague Senator Di Nino raised, that is, the lack of responsiveness to political institutions. This is not necessarily about derelict behaviour of an individual member, but general unresponsiveness. The public is here, the government is here, the parties are here; the people are in need and in pain. Governments cannot respond. They are not organized to respond properly. Therefore there is a lack of confidence. The results of public polls I have seen show mistrust of public institutions, not because of lack of transparency, but essentially because of lack of responsiveness.

You are a great student of Confederation and have touched on the basic point for me, which is how can a public office-holder engage the citizenry in an active way so as not to lose touch and become unresponsive to their needs. The Fathers of Confederation said to senators, "We want you to be engaged in your community. We want you to be active in your community. We want you to be active in your businesses in order to be sensitive to the needs of the region you represent. We want you to be interested in the interests of the region. If you are a farmer, we want you to serve on an agricultural committee. If you are an Aboriginal, we want you to serve on an Aboriginal committee." In effect, it is not so much a conflict, on one paradigm, but active participation.

Therefore, the question for me is: What is the fair balance between dividing one's private interests from the public interests they serve? Again, the Fathers of Confederation were very clear about this. That is our mandate. When we were summonsed here, we were summonsed to be active as legislators, but also to be actively engaged in our region.

Certains discours reflètent que les politiciens sont un peu laxistes et ne s'imposent pas de règles suffisamment sévères. Toutefois, des études menées auprès des citoyens démontrent que ceux-ci n'ont pas cette impression. Ce qui est intéressant lorsqu'on examine ces questions, c'est que les citoyens et les citoyennes sont généralement capables de faire les distinctions qui s'imposent. C'est encourageant.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Hudon, j'apprécie beaucoup le fondement philosophique de vos commentaires et la délicatesse de votre intervention. Tout comme vous, je me sens un peu déchiré quand je pense au code de déontologie. Tout comme vous, je crains que si l'on pousse trop loin cette soif de transparence, tout cela n'ait un impact inique.

J'ai constaté après avoir étudié les résultats de sondage sur les titulaires de charge publique qu'il existe une forte perte de confiance dans deux catégories. C'est là où on note qu'un très grand nombre de gens n'appuient pas les titulaires de charge publique. Dans un cas, il s'agit d'un manque de confiance à l'égard de ceux qui exercent un contrôle sur les deniers publics, ce qui n'est pas le cas des sénateurs. Dans l'autre, il existe un manque de confiance de la part du public à l'égard de la question qu'a soulevée mon collègue le sénateur Di Nino, soit le manque de sensibilité des institutions politiques. Il ne s'agit pas nécessairement de cas où une personne manquerait à ses devoirs, mais plutôt de l'insensibilité générale. Le public est ici, le gouvernement est ici, et les partis politiques ici; les gens ont des besoins et ont des problèmes. Les gouvernements ne peuvent réagir. Ils ne sont pas organisés pour réagir de façon appropriée. C'est pourquoi il existe un manque de confiance. Les résultats des sondages que j'ai vus démontrent qu'on manque de confiance à l'égard des institutions publiques, pas en raison d'un manque de transparence, mais plutôt en raison d'un manque de sensibilité.

Vous avez étudié en détail la Confédération et vous avez mentionné ce qui à mon avis est l'élément fondamental, soit comment un titulaire de charge publique peut-il engager de façon positive la participation des citoyens pour qu'il soit toujours sensible à leurs besoins. Les Pères de la Confédération ont dit aux sénateurs «Nous voulons que vous participiez au sein de vos collectivités. Nous voulons que vous y jouiez un rôle actif. Nous voulons que vous soyez sensibles aux besoins de la région que vous représentez. Nous voulons que vous vous intéressiez aux intérêts de la région. Si vous êtes un agriculteur, vous devez faire partie du Comité de l'agriculture. Si vous êtes un Autochtone, vous devez faire partie du Comité des affaires autochtones». En fait, il ne s'agit pas vraiment d'un problème causé par un conflit ou par un paradigme, il s'agit plutôt d'une question de participation active.

Il faut donc à mon avis se demander ce qui suit: Quel est le juste équilibre entre ses propres intérêts et les intérêts du public pour un titulaire d'une charge publique? Encore une fois, les Pères de la Confédération ont été bien clairs. C'est notre mandat. Lorsqu'on nous a nommés au Sénat, on nous a chargés de jouer le rôle de législateurs, mais également celui de représentants actifs de notre région.



How do we do that in a way that establishes guidelines? I have no objection to that because we have stringent guidelines in our rules. Whether we enforce them or not is another question, but we do have guidelines and strong rules. We have a strong Criminal Code. Yet, again going back to Senator Di Nino's comments, perhaps we have not enforced that code that I think exists as effectively as we should.

How do I deal with this dilemma between the mindless need for transparency, which does not solve problems, and ensuring that we in the Senate become engaged?

Let me give you one example and then I will rest my analysis. We are not alone in this. For example, you are a tenured professor. When you become a tenured professor at an institution, it is a life appointment. What is the transparency at the university? None. There is no transparency at the university. Yet professors are actively engaged in activities because they are mandated in their role as professor to be actively engaged in their field. People are less concerned about the so-called transparency than they are to know that that professor is actively engaged by means of publishing, teaching and so on.

Compare the professor to the senator. Both of us are called for life. Both of us are actively engaged in our communities. One has no transparency whatsoever and the other is called upon to have some transparency.

I have raised two or three issues for you to ponder.

**Mr. Hudon:** Do you think there is no transparency for university professors? I must disagree with you completely.

*[Translation]*

Universities and university professors, as well as all of the professions, are subject to the same pressures that you feel. It is cumbersome to try and respect all of the codes of ethics that we now have within universities and publicly funded organizations. Take, for example, the Canadian Social Sciences Research Council as well as the Canadian Institutes of Health Research. Their rules are becoming more and more stringent. No one can escape them.

We already have the Criminal Code. I am not a criminologist. I do not think we can simply rely on the Criminal Code for every request. The same would apply to anything that might become redundant. The media, among other institutions, tend to exaggerate and throw things out of proportion. There is a requirement that does involve everyone, no one is exempt.

My experience as a university professor has allowed me to see the changes that have occurred over the past 25 years. I have been teaching for 25 years. I have witnessed an enormous change over

Comment le faire de façon à établir des paramètres? Je ne m'y oppose pas, parce que nous avons déjà des lignes directrices très strictes dans nos règlements. Nous avons des lignes directrices et des règles bien strictes; à savoir si nous les appliquons ou non, c'est une autre histoire. Nous avons un Code criminel très strict. Pour en revenir, encore une fois, à ce qu'a dit le sénateur Di Nino, peut-être n'avons-nous pas appliqué ce code de façon aussi efficace que nous aurions dû le faire.

Comment composer avec ce dilemme? Comment concilier ce besoin de transparence, qui ne règle aucunement les problèmes, et la participation du Sénat?

Permettez-moi de vous donner un exemple avant de terminer. Nous ne sommes pas les seuls. Par exemple, vous êtes professeur permanent. Lorsque vous devenez professeur permanent dans un établissement, vous êtes nommé à vie. Existe-t-il une certaine transparence à l'université? Pas du tout. Il n'existe aucune transparence à l'université. Pourtant les professeurs participent activement à diverses activités parce qu'à titre de professeur, ils doivent jouer un rôle actif dans leur domaine. Les gens ne s'inquiètent pas vraiment de cette soi-disant transparence; ils veulent savoir qu'un professeur joue un rôle actif en publiant, en enseignant et en faisant des choses du genre.

Comparez le professeur au sénateur. Nous occupons tous deux notre poste à titre permanent. Nous jouons tous deux un rôle actif au sein de nos collectivités. Seulement un de nous deux est tenu de faire preuve de transparence.

J'ai soulevé deux ou trois questions auxquelles j'aimerais bien que vous répondiez.

**M. Hudon:** Vous pensez qu'il n'existe aucune transparence pour les professeurs d'université? Je dois dire que je ne suis absolument pas d'accord avec vous.

*[Français]*

Les universités et les professeurs d'université, de même que l'ensemble des professions, sont soumis aux mêmes pressions que celles qui s'exercent sur vous. Cela devient lourd de respecter tous les codes de déontologie qui existent maintenant à l'université et ceux provenant des organismes subventionnés. Pensez, par exemple, au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et aux instituts de recherches en santé du Canada. Il y a maintenant des règles de plus en plus lourdes. Personne n'y échappe.

Le Code criminel est déjà là. Je ne suis pas un spécialiste du Code criminel. Il n'est pas suffisant de s'en remettre au Code criminel parce qu'il y a une demande importante. Je penserai la même chose même si une demande devait être redondante. Les citoyens et les citoyennes ont, parfois, cette exigence désormais grossière, exagérée et caricaturée, émanant de certaines institutions tels que les médias. Cette exigence est là. Elle rejoint tout le monde. Personne ne peut y échapper.

Mon expérience d'enseignement à l'université m'a permis de constater tout le changement qu'on a connu depuis 25 ans. J'enseigne à l'université depuis 25 ans. Il y a un changement

the past few years. In the past 5 years, more and more restrictions have been introduced. And that holds true for all of the professions.

Politicians are the most affected because they are in the public eye. However, they are subject to the same pressures as any other professional or social group in our society.

Look at the new requirements for lobbyists. The federal Parliament has introduced something new to Canada in that regard. The 1988 act, which was implemented in 1989, set a precedent. Look at what has been happening in the past two or three years in Ontario, Quebec, British Columbia, and Nova Scotia: there are more and more of these measures because the demand has been created. This demand can be partly justified but I feel that its effects can be perverse. That is all I wanted to point out. It is inevitable, we have no choice but to respond. Even if the type of code that you are now examining might be redundant in terms of the Criminal Code, it is nevertheless important, if only because it will serve to reassure many citizens. You know better than I that often, in politics, it is not what you do but what you appear to do that is important.

[English]

**Senator Andreychuk:** I want to follow up on something on page 3 of your paper. You indicate that you believe that ethics are now replacing classical religious-based morals. In light of the fact that Canada is becoming more and more a country of diverse immigration, as opposed to European immigration as in the past, is this one more reason why ethics in an institution like this, a political institution, are necessary?

In other words, there is no easy community standard that we can find to apply to our behaviour because we have varying examples of behaviour in the community that are acceptable. I am not talking about theft or receiving funds, et cetera. It seems to me it starts with how I perceive myself as a senator is different from how others in the room perceive a senator. We have a slightly different take on it. We often say that 105 senators makes for 105 expectations, styles and commitments, et cetera.

It was not always that way in this institution. If you go back 100 years and looked at the faces, at least of the senators, they might have reflected a certain status, gender and lifestyle. We are now becoming much more diverse in our political life. Is this not one more reason to try to find some consensus on behaviour for the institution?

énorme, et ce, depuis quelques années. Je constate que depuis les cinq dernières années, les contraintes ne cessent d'être multipliées. Cela est vrai pour l'ensemble des professions.

Les politiciens sont donc plus visés et plus touchés parce que leur rôle est public. Toutefois, ils subissent les mêmes pressions que d'autres corps de métier, d'ensembles de professions ou de groupes sociaux de la société.

Regardez les nouvelles exigences imposées aux lobbyistes. Le Parlement fédéral a innové dans le contexte canadien à ce sujet. La loi de 1988, appliquée en 1989, était un précédent. Regardez ce qui se passe depuis deux ou trois ans en Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse: ce genre de mesures se multiplie, parce qu'il y a une demande à ce sujet. Une demande qui est en partie fondée selon moi, mais qui peut avoir des effets pervers. C'est tout ce que je voulais signaler. Elle est inévitable, on ne peut pas faire le choix de ne pas y répondre. Même si un code comme celui dont vous discutez actuellement devait être redondant par rapport au Code criminel, je crois qu'il demeure une mesure importante, parce que dans l'esprit de plusieurs citoyens, cela aura un effet rassurant. Vous êtes mieux placés que moi pour savoir que souvent, en politique, les apparences valent plus que les faits.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk:** J'aimerais parler de ce que vous dites à la page 3 de votre mémoire, soit que d'après vous l'éthique parvient peu ou prou à suppléer l'effacement des morales classiquement inspirées du domaine religieux. Le Canada accueille de plus en plus d'immigrants venant de pays non européens, contrairement à ce qui s'est fait par le passé alors que pratiquement tous les immigrants venaient d'Europe. Est-ce là une autre raison pour laquelle il importe qu'une institution politique, une institution comme la nôtre, adopte un code de déontologie?

En d'autres termes, il n'y a pas de normes communautaires que nous puissions vraiment appliquer à notre comportement parce que tous les membres de la collectivité, de la communauté, n'ont pas les mêmes normes. Je ne parle pas ici de vols ou de pots-de-vin ou de choses du genre. Je pense que la norme la plus simple, c'est la façon dont je m'identifie comme sénateur. Je perçois ce poste de façon différente des autres personnes dans cette salle. Nous ne voyons pas tous le rôle de sénateur de la même façon. Nous disons que lorsqu'il y a 105 sénateurs, il y a 105 séries d'attentes, 105 styles, 105 genres d'engagement, et cetera.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Si vous pensez au Sénat d'il y a 100 ans, si vous aviez regardé les visages des sénateurs, ils auraient peut-être reflété certains genres, certains modes de vie, certains standings. Nous devenons toujours plus différents les uns des autres. N'est-ce pas là une autre bonne raison d'essayer d'en venir à un consensus sur le comportement de mise au sein de cette institution.



*[Translation]*

**Mr. Hudon:** I do not know if the relation is as direct as you suggest. It is true that our society is becoming more and more pluralistic. I find it striking that the last census tells us that Toronto is the most ethnically diverse city in the world. That means that additional requirements are in order.

It means that public democratic institutions must be more sensitive to these situations, that public office holders must be aware of it. This may boil down to the dilemma of representing the interests of these constituents while, at the same time, having a broader public mandate — the general interest as opposed to specific interests, if we want to use the philosophical categories. So, in that case, the requirements would be greater.

I do not think there is a direct link between a code of conduct and a code of ethics. When I say that extra measures are necessary, I am referring to the second point that you raised earlier, Senator Grafstein. The “responsiveness”, receptiveness, and the situation to which you were referring make it even more difficult to be attentive and sensitive to the evolution and change in our societies.

Our societies are becoming more and more pluralistic. This means that public office holders will have the added burden of responding and relating to these societies. I may be wrong, but I do not believe there is a direct link to the rules of conduct as they relate to conflicts of interest. There may be a tenuous link if we refer to the second aspect. The drop in confidence that I referred to earlier, does not relate so much to the institutions as to the people who work there. There may be a greater drop in public confidence, but it is a theory, because our societies are becoming more and more complex. It is becoming increasingly difficult to reconcile all of the interests as they relate to various sectors in our society.

**Senator Joyal:** I imagine that some people listening to us might feel that we are engaging in esoteric debate this morning. I think that some of what you have to say can lead to some very practical approaches.

I would like to quote a definition of ethics and relate that definition to your text:

*[English]*

Ethics is about moral choices. What is right, and what is wrong.

*[Translation]*

Ethics is about moral choices. It must tell us, man or woman, what is right and what is wrong.

Moreover, in your text, I quote page 4 of the French version:

*[Français]*

**M. Hudon:** Je ne sais pas s'il y a un lien aussi direct que celui que vous suggérez. C'est un fait que notre société est de plus en plus plurielle. Je trouve frappant que les données du dernier recensement nous signalent que Toronto est la ville la plus pluriethnique au monde. En ce sens, cela pose des exigences additionnelles.

Cela veut dire qu'il faut que les institutions démocratiques publiques soient sensibles à cette situation, que les titulaires de charges publiques en soient conscients. On reviendra peut-être, de cette manière, au dilemme de représenter les intérêts de ces commettants et d'avoir, en même temps, l'idée d'un mandat public plus large — l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, pour reprendre des catégories philosophiques. En ce sens, cela pose des exigences plus grandes.

Le lien avec des mesures comme le code de conduite et le code de déontologie ne m'apparaît pas direct. Lorsque je parle de mesures complémentaires nécessaires, cela réfère à ce deuxième aspect que vous souleviez tout à l'heure, sénateur Grafstein. La « responsiveness », la réceptivité et la situation à laquelle vous faites référence viennent rendre encore plus complexe cette obligation d'être attentif et sensible à l'évolution et à l'éclatement de nos sociétés.

Nos sociétés sont de plus en plus plurielles. Cela pose des exigences additionnelles en termes de réponse, de rapport à ces sociétés pour les titulaires de charges publiques. Le lien — peut-être que je suis fautif — ne se fait pas directement avec les règles de conduite qui ont rapport aux conflits d'intérêts. À la limite, on y revient, si on fait référence à ce deuxième volet. La crise de confiance, j'ai nuancé plus tôt, ne vise pas tellement les institutions mais les gens qui y exercent les fonctions. La crise de confiance est peut-être accrue, mais c'est une hypothèse, du fait que nos sociétés sont de plus en plus complexes. Il devient de plus en plus difficile de concilier l'ensemble des intérêts des secteurs dans nos sociétés.

**Le sénateur Joyal:** J'imagine que certaines personnes qui nous écouteront auraient peut-être l'impression que nous avons une discussion ésotérique ce matin. Je crois que certains éléments, dans ce que vous nous dites, se traduiront par des approches très pratiques.

Je voudrais vous citer une définition de l'éthique et relier cette définition à votre texte:

*[Traduction]*

La déontologie, c'est une question de choix moral. La différence entre le bien et le mal.

*[Français]*

L'éthique est une question de choix moraux. Elle doit nous dire, à l'homme ou à la femme, ce qui est bien ou mal.

Par ailleurs, dans votre texte, je le cite, à la page 4 de votre présentation en français:

[English]

It says in the English version:

The aim of supervising conduct, especially *duty* (the specific aim of a code of conduct) works reasonably well, although it is somewhat thrown off course by being combined more or less satisfactorily with rules of ethics based on determining *what is good or bad*. Strictly speaking, ethics is more prescriptive than a code of conduct.

I will continue in the same language. We have been preoccupied around this table with the determination of the word that we should use. Is it a code of conduct or a code of ethics? We have had that discussion only superficially. This morning, you point out to us quite clearly the important impact of introducing ethics into a code of conduct. It could change the nature of a code of conduct. To me it is a very important approach. We must first ask ourselves if we want a code of ethics or a code of conduct.

In other words, do we want a code that will tell us about our duty, or do we want a code that will contain moral prescriptions. I have my conclusion on that. We live in a secular society and morals are a personal choice. We have fought for that.

In a free and democratic society, as Senator Andreychuk has mentioned, the questions of self-determination of an individual are a matter of his or her own choice. I would resist the introduction of moral content into a code of conduct. That is why I resist using the word "ethics," because if we appoint an ethics officer and we have a code of conduct, it seems to me that we are trying to mix two things.

Would you comment first on that? After which I will have another question, about the system put into place in this proposed code of conduct and the kind of system that could maintain the self-determining approach that we think in a free, democratic and mature society such as Canada's that we could have.

[Translation]

**Mr. Hudon:** A code of ethics and a code of conduct are not the same thing. I have already referred to this matter in another text. Deontology and ethics do not refer to the same thing. In English, the distinction is clear: "Code of conduct", "duties". In French the terms are almost interchangeable. We use deontology and ethics without distinction. That is a mistake because a code of conduct (code de déontologie), as it is described here in French, refers to duties rather than to conduct and does not define moral principles, that is what is right or wrong.

In a presentation I made at a seminar last fall, a section deals precisely with the distinction between ethics and deontology. I would be inclined to favour a code of conduct rather than a code of ethics. It is through their acts that people's conduct is assessed, not through pre-established, disembodied principles. That is the problem we face with certain ethical approaches which tend to treat people as if they were not flesh and blood. It is as if they

[Traduction]

Vous dites dans votre texte:

[...] L'objectif d'encadrement des conduites, spécialement sous l'angle des devoirs — objet propre de la déontologie —, rallie sans trop de peine, mais il est en partie perverti par une assimilation plus ou moins adéquate à des règles éthiques qui, elles, sont centrées sur la détermination de *ce qui est bien ou mal*. Au sens strict, l'éthique se révèle donc plus normative que la déontologie.

Je poursuivrai dans la même veine. Les membres de ce comité se sont demandé quel terme choisir. S'agit-il d'un code de conduite ou d'un code de déontologie? Nous n'avons discuté de la question qu'en termes généraux. Ce matin, vous avez décrit très clairement l'impact important de l'inclusion de questions d'éthique dans un code de conduite. Cela changerait la nature du code de conduite. À mon avis, c'est très important. Nous devons d'abord nous demander si nous voulons un code de conduite ou un code d'éthique.

En d'autres termes, voulons-nous un code qui nous dira ce qu'est notre devoir, ou voulons-nous un code qui fasse état de nos obligations morales. J'ai une opinion bien arrêtée là-dessus. Nous vivons dans une société séculaire et la morale c'est une question de choix personnel. Nous avons lutté pour obtenir cela.

Dans une société libre et démocratique, comme l'a signalé le sénateur Andreychuk, l'autonomie d'un particulier dépend de lui ou d'elle. Je m'opposerais à ce qu'on ajoute un contenu moral à un code de conduite. C'est pourquoi je n'utilise pas le terme «éthique», parce que si nous nommons un commissaire à l'éthique, et que nous avons un code de conduite, c'est comme si on essayait, à mon avis, de mêler deux choses différentes.

Qu'en pensez-vous? Lorsque vous aurez répondu j'aimerais vous poser une autre question sur le système créé par ce code de conduite et le genre de système nécessaire pour maintenir l'autonomie que nous prisons dans une société libre et démocratique comme le Canada.

[Français]

**M. Hudon:** Un code d'éthique et un code de déontologie, ce n'est pas la même chose. J'y ai déjà fait référence dans un autre texte d'ailleurs. La déontologie et l'éthique ne renvoient pas aux mêmes choses. En anglais, c'est clair: «Code of conduct», «duties». En français, il y a quasi-interchangeabilité entre les termes. On utilise déontologie et éthique indistinctement. C'est une erreur, parce qu'un code de déontologie, comme il est intitulé en français ici, renvoie aux devoirs et non aux conduites et ne définit pas les principes moraux: ce qui est bien ou ce qui est mal.

Vous allez voir dans une présentation que j'ai faite, lors d'un colloque auquel j'ai participé l'automne dernier, qu'il y a une section précisément sur la distinction entre l'éthique et la déontologie. Je suis plutôt partisan d'un code de déontologie plutôt que d'un code d'éthique. C'est dans l'action qu'on évalue la conduite des gens. Ce n'est pas à partir de principes prédéfinis et désincarnés. C'est le problème qu'on rencontre avec certaines



cannot live in a real world in order to be acceptable. In order to live up to the standards they cannot play any role. It does not make sense.

Political leaders do not live outside society, they are a product of society. When they are no longer part of society, then they will be autocrats or technocrats. My position on this subject is clear, even if once again, I do make the point that this is not a discourse that is given much prominence nowadays. Nonetheless, I maintain my stand.

[English]

**Senator Joyal:** I have another question. It is in relation to that principled approach between ethics and duty.

The role of the “ethics officer,” as it is named in this proposal, has to be in synchronization with what we want to achieve. If we want to achieve moral ethics among parliamentarians, then we have to approach the ethics officer as some kind of a — I will use the old concept of your college years and mine — disciplinary officer.

We have norms that we want to impose and ensure that they will be well respected. If we approach it on the basis of duty and conduct, then it is the individuals who have to make the determination of the implementation of the duty according to their own capacity.

I look at the British model versus what we propose here. You mentioned that we are dealing here with political and societal culture. The British approach to individual determination is to let the people decide for themselves. The traditional francophone approach is that there is a system and you have to fit into it. There are safeguards here and there to ensure that you follow the system.

The British model is called “code of conduct.” There is no such thing as an ethics officer in the British code. There is a registrar. In other words, the individuals make a statement for themselves. The registrar, on the basis of experience, will give advice, and that remains between the two of them.

We do not have such a well-delineated model. It borrows from both sides and tries to blend the two. I do not say that it is not a good model. I am trying to understand what we are doing and if what is proposed will meet the overall objective of transparency and higher accountability of politicians to their constituencies, to put it in the broadest terms.

On the basis of your study of other regimes, and you have produced a paper entitled “Comparative Systems,” how do we ensure that we have a model in which there would be an obligation for the individual parliamentarians to declare some interests, but in a way that does not impose on the system a disciplinary officer with a stick, who says, “You did something wrong. You did something right.” Someone will always be watching.

approches éthiques: On désincarne les acteurs. Ils doivent vivre en dehors du monde pour être acceptables. Ils doivent vivre en dehors de tout rôle pour être jugés corrects. Cela n’a pas de sens.

Les dirigeants politiques ne travaillent pas en dehors de la société, ils sont issus de la société. Le jour où ils n’en feront plus partie, on aura affaire à des autocrates ou à des technocrates. Mes positions sont claires à ce sujet, même si encore une fois, je dis que ce n’est peut-être pas un discours fortement relayé par les temps qui courent. Je ne déroge pas sur ce point.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je désire poser une autre question sur cette distinction entre le devoir et l’éthique.

Le rôle du «responsable de l’éthique», comme on le propose, doit être compatible avec nos objectifs. Si nous voulons assurer l’éthique morale chez les parlementaires, le responsable de l’éthique doit être, pour reprendre un vieux concept qui existait lorsque nous étions tous au collège, une sorte de préfet de la discipline.

Nous voulons imposer des normes et nous voulons nous assurer qu’elles seront bien respectées. Si nous parlons de conduite et de devoir, ce sont les personnes visées qui devront s’assurer de respecter ces paramètres en fonction de leur propre capacité.

Je compare le modèle britannique au modèle que l’on propose ici. Vous avez dit qu’il s’agissait ici d’une culture sociétale et politique. L’approche britannique est caractérisée par le fait qu’on laisse les gens décider d’eux-mêmes si ce qu’ils font est approprié. La façon francophone traditionnelle de faire les choses, c’est qu’on crée un système et vous devez le respecter. Il y a des mesures de protection qui permettent d’assurer que vous respectez les paramètres du système.

Le modèle britannique est un «code de conduite». Le code britannique ne prévoit pas le poste de responsable de l’éthique. Il prévoit plutôt un poste de registraire. En d’autres termes, les personnes visées font une déclaration. Le registraire, s’inspirant de son expérience, offrira des conseils, et cette consultation demeure confidentielle.

Nous n’avons pas un modèle aussi précis. En fait, notre modèle s’inspire de deux choses bien différentes et c’est de concilier toutes les caractéristiques. Je ne dis pas que ce n’est pas un bon modèle. J’essaie simplement de comprendre ce que nous faisons et je me demande si ce que l’on propose permettra d’atteindre l’objectif de la transparence et d’une plus grande reddition de comptes des politiciens auprès de ceux qu’ils représentent, ce qui est le principe le plus général ou global de cette proposition.

Vous avez étudié d’autres régimes, vous avez rédigé un document intitulé «Étude comparative de système»; pouvez-vous donc me dire comment nous pouvons nous assurer que notre modèle force les parlementaires à divulguer certains intérêts sans pour autant imposer la présence d’un responsable de la discipline qui, muni d’un bâton, dira «Vous avez fait quelque chose de mal, vous avez fait quelque chose de bien». Quelqu’un surveillera toujours ce qui se passe.

That is inimical to what I have always thought is one of the great achievements of humankind, that is, freedom of mind, especially for politicians, who are supposed to be mature and responsible.

We are supposed to have — and it is not mentioned often — a certain sense of honour. I believe in that. I think that a society where politicians do not have a sense of honour and do not cultivate that sense of honour is losing one of its fundamental values. As you said yourself, we then enter into a fundamentalism of rules, whereby we need to have rules everywhere because we do not believe that individuals behave correctly. When you call upon the honour of a person, that honour is self-determined. That is an essential element in the structuring of a system and the pervasive values when we propose a code of conduct for parliamentarians, in order to avoid falling into the trap that you have described.

[Translation]

**Mr. Hudon:** I am much more comfortable with the British model but I am not in your position. The problem that I share with you is that I live in North America. Expectations are not the same. I cannot be satisfied with the British model, even though I am more comfortable with it.

It is interesting that you referred to Quebec. It is true that in francophone culture, and in Quebec in particular, there is a tendency to impose even stricter rules. I do not intend to digress, here but, I think it would be interesting to refer briefly to the code of professional conduct for lobbyists in Quebec and the Quebec Lobbyists Registration Act.

This act on transparency and the practice of lobbying in Quebec is not similar to the Registry Act adopted by the Parliament of Canada. One immediately notes a much more pronounced tendency to moralize. The dilemma now faced by managers is whether they should prosecute people who have not registered. It is a serious dilemma. In any intervention of this type, whether it be a code of conduct for the registry of lobbyists or other similar legislation, the first principle to respect is that people must be dealt with in good faith, otherwise everyone becomes a suspect. It does not require much to reach the stage when everyone can be seen as guilty.

In my presentation in November, I said that when everyone is viewed with suspicion, then there's hardly any room for finding people guilty or innocent. Considering everyone under suspicion is a trap that one can fall into.

I prefer a code of conduct. In my presentation I referred to an article in the newspaper *Le Monde*. In the French context, they start from a different principle, and I quote:

[English]

A code of honour should be to the politician what the Hippocratic Oath is to the physician...

Cela va à l'encontre de ce que j'ai toujours jugé être une des grandes réalisations de l'humanité, soit la liberté de penser, ce qui est tout particulièrement important pour les politiciens qui sont censés être responsables et mûrs.

Nous sommes censés avoir un certain sens de l'honneur même si on en parle rarement. J'y crois sincèrement. Je crois qu'une société dans laquelle les politiciens n'ont pas de sens de l'honneur et ne cultivent pas ce sens perd une de ses valeurs fondamentales. Vous l'avez dit vous-même, nous nous retrouvons alors dans un système normatif où il y a des règles pour tout et partout parce que nous ne croyons pas que les gens se comportent correctement. Lorsque vous invoquez l'honneur d'une personne, cet honneur est déterminé par ce particulier. C'est un élément essentiel de la création d'un système et des valeurs intrinsèques lorsque nous proposons un code de conduite pour les parlementaires, justement pour éviter ce piège que vous avez décrit plutôt.

[Français]

**M. Hudon:** Je suis beaucoup plus à l'aise avec le modèle britannique, mais je ne suis pas dans votre position. Le problème que je partage avec vous, c'est que je vis en Amérique du Nord. Les attentes ne sont pas les mêmes. Je ne peux pas me contenter du modèle britannique, même si je suis plus à l'aise avec lui.

Il est intéressant que vous fassiez référence au Québec. C'est vrai qu'en plus, dans la culture francophone, québécoise en particulier, il existe une tendance à imposer des règles plus strictes encore. Ce n'est pas une diversion que je veux faire, mais il m'apparaît intéressant de faire cette courte référence au Code de déontologie des lobbyistes au Québec et à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au Québec.

Cette loi sur la transparence et la pratique du lobbyisme au Québec n'est pas semblable à la Loi sur l'enregistrement que l'on retrouve au Parlement canadien. Il y a tout de suite une tendance plus forte à la morale. Le dilemme actuel rencontré par les gestionnaires est de savoir s'ils doivent se mettre à la poursuite des gens qui ne sont pas enregistrés. C'est un sérieux dilemme. Dans toute intervention du genre, que l'on parle de code de déontologie, de l'enregistrement des lobbyistes ou d'autres lois ou mesures du genre, il y a un premier principe à respecter: il faut partir de la bonne foi des gens, sinon tout le monde devient suspect. On n'a pas besoin de pousser très longtemps pour arriver à rendre tout le monde coupable.

Dans ma présentation de novembre, je disais que quand tout le monde est suspect, il n'y a presque plus de coupables, ni d'innocents non plus. Présenter tout le monde comme suspect, c'est le piège dans lequel on peut tomber.

Je préfère le code de déontologie. J'ai cité dans ma présentation un article du journal *Le Monde*. Dans le contexte français, on part de plus loin que nous, et je cite:

[Traduction]

Un code d'honneur devrait être pour le politicien l'équivalent du serment d'Hippocrate pour un médecin...



*[Translation]*

However, I think we must be careful, the comparison may not be valid, because a code of conduct is not the same thing when we are talking about physicians, lawyers, journalists or university professors. A code of medical ethics is strict. It has disciplinary measures since access to the profession is controlled. Anyone may become a journalist or even be elected or hold public office. There are no exams to pass. We know that in the case of professions, there are very clear distinctions. It is interesting to consult the code of conduct of the Professional Federation of Journalists of Quebec on this point. It has a very long preamble to explain that this code does not contain any disciplinary power. This is understandable since the profession is an open one. The Federation of Journalists cannot exercise discipline in the same way as the College of Physicians or the Bar could do with respect to physicians or lawyers.

A code of honour should be to the politician what the Hippocratic Oath is to the physician, except that the conditions are different. What I am saying makes the issue even more complex and shows that it cannot be dealt with in a superficial or cursory way. Your questions about a code of ethics or conduct are important. They raise issues in terms of institutional arrangements, but I do not know how to solve them. The choice between a code of conduct and a code of ethics is an interesting one. You are contemplating an ethics officer. What would be the role of the ethics officer? A disciplinary officer? If so — it is not for me to make decisions for parliamentarians here — I would have reservations about that.

*[English]*

**The Chairman:** Professor Hudon, you speak of the idea of a code of honour in France, the code of conduct in Great Britain, and, as we were speaking before the session began, you said that these are more lax structures than that proposed here before us. We heard from witnesses yesterday that the code should be applied with a light hand. Even though theirs is a more lax structure to begin with, it should be applied with a light hand, something the clerk repeated several times.

It strikes me that perhaps these less onerous structures arise out of the class structure in Europe. There is a very definite system of elites in Europe, and it may be assumed that elites would have the highest possible positions within society. The ideas held by the elites are not necessarily widespread in general European society.

Here in Canada, as in all of North America, we are a more egalitarian society. We perhaps know ourselves to be fallible. We are equal with all other citizens and we assume that other citizens are fallible. Perhaps the need for a more stringent code in North America arises out of that basic difference between our societies.

*[Français]*

Par contre, je dirais «attention», la comparaison est peut-être boiteuse, parce qu'un code de déontologie, ce n'est pas la même chose quand on parle des médecins, des avocats, des journalistes ou des professeurs d'université. Un code de déontologie pour les médecins, c'est strict. Il y a des mesures disciplinaires, car l'entrée dans la profession est contrôlée. Tout le monde peut devenir journaliste et à la limite être élu ou exercer des charges publiques. Il n'y a pas d'examen d'entrée à passer. Alors on voit déjà que dans le monde des professions, il y a des distinctions très nettes. Il est intéressant de consulter le code de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec sur ce point. Il y a un très long préambule pour expliquer que ce code n'a pas de pouvoir disciplinaire. On comprend cela, parce que la profession est ouverte. La Fédération des journalistes ne peut pas exercer la discipline de la même manière que le Collège des médecins ou le Barreau pourrait le faire à l'égard des médecins ou des avocats.

Un code d'honneur doit être aussi important pour les politiciens que le serment d'Hippocrate l'est pour les médecins, sauf que les conditions sont différentes. Ce que je suis en train de dire rend la question encore plus complexe et signale qu'on ne peut pas traiter ce sujet de façon superficielle et à la sauvette. Le questionnement que vous avez sur le code de déontologie ou sur le code d'éthique est important. Il pose des problèmes en termes d'agencement institutionnel, mais je ne sais pas comment le résoudre. Il y a une certaine curiosité si vous retenez l'approche du code de conduite ou du code de déontologie. Vous avez affaire à un conseiller en éthique. Il s'agit de voir comment on conçoit le rôle du conseiller en éthique. Comme un préfet de discipline? Si c'est le cas — je n'ai pas à prendre les décisions pour les parlementaires ici — je ne serais pas tout à fait à l'aise avec cela.

*[Traduction]*

**La présidente:** Monsieur Hudon, vous parlez du code d'honneur en France, du code de conduite en Grande-Bretagne, et, comme vous me l'avez dit avant la réunion, il s'agit de structures moins rigides que ce qu'on propose ici. Des témoins nous ont dit hier que le code ne devrait pas être appliqué de façon trop rigide. Même si les structures qui existent dans ces pays sont moins rigides, le code ne devrait pas être appliqué de façon trop stricte, c'est d'ailleurs ce qu'a répété le greffier à plusieurs reprises.

Je pense qu'il est possible que ces structures moins lourdes soient attribuables au système de classes en Europe. Il y a un système d'élites très clair en Europe, et on peut supposer que ces dernières occuperaient les postes les plus importants au sein de la société. Les idées de l'élite ne sont pas nécessairement celles des simples citoyens en Europe.

Ici au Canada, comme dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, nous avons une société plus égalitaire. Nous savons peut-être que nous ne sommes pas infaillibles. Nous sommes les égaux de tous les autres citoyens et nous supposons qu'eux aussi ne sont pas infaillibles. Peut-être un code plus strict et plus rigide s'impose-t-il en Amérique du Nord en raison des différences qui existent entre notre société et la société européenne.

**Mr. Hudon:** You are right. On the other hand, I think it is changing in Europe.

**The Chairman:** Is it becoming more egalitarian?

**Mr. Hudon:** What was asked for in *Le Monde* a couple of weeks ago is new, but it will become more widespread in Europe, in France in particular.

[Translation]

It is true that when society consisted of the elite and the masses, or the elite and the general public, that was so. You could see it in the schools. Authority still meant something at school. But that is less and less so. The gap between European and North American societies is narrowing. One important factor that contributes to these changes in Europe is the European Union. The European Parliament is changing the political culture significantly in Europe, old Europe, as George Bush said. The arrival of Scandinavians in the European Parliament is transforming European political culture. The British are a bit more distant, but the French can't get away from it. They are in the heart of Europe, it affects them.

I was saying that you were right, but at the same time, it is less and less so. I think that the trend is toward a convergence of our European and North American political cultures.

**Senator Ringuette:** You seem to have a pretty good idea of what the public thinks and expects of the political apparatus. Given that the House of Commons and the Senate are different institutions, in terms of their make-up, responsibilities and accountability requirements, do you think that we could have two codes of ethics with two separate mechanisms for public perception? What do you think about that?

**Mr. Hudon:** Two codes of ethics — yes, that would be possible and defensible. As a matter of fact, that is the trend elsewhere. If you look at the Australian Parliament, they have two different codes. In the British Parliament, there are two different codes. There is no objection in principle. How the public will react, I cannot say. I know a thing or two about Canadian public opinion, as may you. I have just had more time to read. That is the difference between you and me. Otherwise, I do not know how Canadians would react. I do not think it is a fundamental issue. It might be better to have codes that reflect the unique features of each institution, the Senate and the House of Commons.

When you ask Canadians if they trust these institutions, we know that politicians get a very low score and rank behind journalists. But when you look at the institutions themselves, Canadians distinguish between the Senate and the House of Commons. They trust the Senate less, because the Senate is not

**M. Hudon:** Vous avez raison. Cependant, je crois que les choses changent en Europe.

**La présidente:** L'Europe s'oriente-t-elle vers des sociétés plus égalitaires?

**M. Hudon:** Ce qu'on a demandé dans cet article du *Monde* il y a deux semaines est quelque chose d'absolument nouveau, mais c'est une chose qui sera demandée partout en Europe, tout particulièrement en France.

[Français]

Il est vrai que dans la structure de la société élite-masse, élite-population, c'était le cas. On le voit jusque dans les écoles. L'autorité voulait dire encore quelque chose à l'école. Mais c'est de moins en moins le cas. L'écart est de moins en moins grand entre les sociétés européennes et nos sociétés nord-américaines. Un des facteurs importants qui contribuent à ces changements en Europe, c'est l'Union européenne. Le Parlement européen est en train de changer la culture politique de façon importante pour l'Europe, la vieille Europe, comme le disait George Bush. Les Scandinaves qui arrivent au Parlement européen sont en train de transformer la culture politique européenne à ce sujet. Les Britanniques sont un peu plus distants, mais les Français ne peuvent pas y échapper. Ils sont au coeur de l'Europe, cela les rejoint.

Je disais que vous aviez raison, mais en même temps, c'est de moins en moins vrai. Je crois que l'évolution va plutôt dans le sens d'un rapprochement entre nos cultures politiques, européennes et nord-américaines.

**Le sénateur Ringuette:** Vous me semblez saisir le poulx de la population dans ses pensées, ses réflexions et ses exigences sur l'appareil politique. Étant donné que la Chambre des communes est une institution différente du Sénat, dans sa composition, ses responsabilités et ses exigences de transparence, croyez-vous qu'on pourrait avoir deux codes de déontologie avec deux mécanismes distincts pour la perception du public? Quelles sont vos impressions à ce sujet?

**M. Hudon:** Deux codes de déontologie; oui, c'est possible et cela se défend. D'ailleurs, c'est la tendance que l'on peut observer ailleurs. Si vous allez au Parlement australien, vous constaterez la présence de deux codes différents. Au Parlement britannique, il y a deux codes différents. Il n'y a pas d'objection de principe. Comment la population réagira-t-elle, je ne peux vous répondre. J'ai certaines connaissances de l'opinion publique canadienne, comme vous pouvez en avoir. J'ai tout simplement eu plus de temps pour lire. C'est la différence entre vous et moi. Autrement, je ne sais pas comment les Canadiens et les Canadiennes réagiraient. Je ne crois pas que ce soit une question fondamentale. Il vaut peut-être mieux avoir des codes qui tiennent compte des spécificités de chacune des institutions, le Sénat et la Chambre des communes.

Quand on demande aux Canadiens s'ils font confiance aux institutions, on sait que les politiciens ont une cote très basse et qu'ils viennent après les journalistes. Mais quand on regarde les institutions comme telles, ils font une distinction entre le Sénat et la Chambre des communes. Ils font moins confiance au Sénat,



accountable. It is accountable, but not directly to the Canadian public. People know what goes on there, but being elected is important to a certain number of Canadians. That is not what we are here to discuss today, but it is a distinguishing feature between the two institutions. There is no objection in principle to having two codes. That is clear.

[English]

**Senator Grafstein:** One of the things I was taken by in the professor's paper is that experience is very important. In other words, let us take concrete experience and build on that. I have been here for close to 20 years and there have been 2 examples of misconduct. We corrected one. The other was corrected by the courts, which found that the complaints made against a particular senator were not well founded. There was a third answered by the court. Essentially, in 20 years there have been 3 examples. That is important.

The British have said, which I think is not really a British thesis but a French thesis, that experience should precede activity. They say, "Let us proceed cautiously and carefully with this code and then take a look at experience. If experience requires additional or stronger measures, let us take them."

This code is something that has been presented to us. It has not evolved out of this committee. It is a top-down as opposed to a bottom-up code, which is fine, because we are where we are.

Is it not better for the public interest in the long term to base our practices and our codes of conduct on experience, as opposed to confusing perceptions that may not answer any problems and may even accelerate them, as you say?

That is a long, difficult question. Perhaps you can respond more succinctly.

[Translation]

**Mr. Hudon:** It is impossible to answer your question in a few words. Yes, experience is important and it is interesting to see that people with more experience within institutions have different attitudes from other people. The views I am presenting are from the outside.

[English]

I am speaking from the outside. I am aware of that and I must remain aware. I am not telling you, you should or should not. I am not in a position to do that.

[Translation]

All I did was simply mention a few ideas and some theoretical and practical principles taken from some studies that may, I hope, be useful and provide you with food for thought.

I will not go any further. My intention is definitely not to dictate anything to you.

parce que le Sénat n'est pas redevable, ne rend pas compte. Il rend compte mais pas vraiment à la population canadienne. On sait ce qui se passe, mais l'épreuve électorale, pour un certain nombre de citoyens, est importante. Ce n'est pas le débat d'aujourd'hui, mais il reste que c'est un élément qui distingue les deux institutions. Il n'y a pas d'objection de principe au fait qu'il y ait deux codes. C'est clair.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Une des choses qui m'a frappé dans le document préparé par le professeur Hudon est qu'il signale que l'expérience est très importante. En d'autres termes, inspirons-nous d'expériences concrètes. Je suis au Sénat depuis près de 20 ans et il y a eu pendant cette période deux cas d'inconduite. Nous avons réglé un de ces problèmes. L'autre a été réglé par les tribunaux qui ont jugé que les plaintes formulées contre un sénateur n'étaient pas vraiment fondées. Un troisième cas a été réglé par les tribunaux. En fait, en 20 ans, il y a eu trois exemples d'inconduite. C'est important.

Les Britanniques ont dit, et en fait je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une thèse britannique mais bien française, que l'expérience devrait précéder l'action. Ils disent «Soyons prudents à l'égard de ce code et étudions l'expérience. Si l'expérience indique qu'il nous faut prendre d'autres mesures ou des mesures plus strictes, nous le ferons».

Ce code nous a été présenté. Il n'est pas le résultat d'une étude par notre comité. Il s'agit d'un code qui nous est imposé d'en haut et non pas le résultat d'une approche ascendante; il n'y a rien de mal à cela puisqu'après tout nous sommes là où nous sommes.

Ne vaut-il pas mieux pour l'intérêt à long terme du public de fonder nos pratiques et nos codes de conduite sur l'expérience au lieu de s'inspirer de perceptions confuses qui pourraient au lieu de régler les problèmes en créer, comme vous l'avez dit?

Je sais que c'est une longue question, une question difficile. Peut-être pourriez-vous y répondre de façon plus succincte.

[Français]

**M. Hudon:** Il est impossible de répondre à votre question en deux mots. Oui, l'expérience est importante et il est intéressant de voir que les gens qui ont plus d'expérience dans les institutions ont des attitudes différentes des autres personnes. Les points de vue que je présente sont pris de l'extérieur.

[Traduction]

Je vois ces choses de l'extérieur. J'en suis conscient et je ne dois pas l'oublier. Je ne vous dis pas ce que vous devriez faire. Je ne suis pas en mesure de le faire.

[Français]

Ce que j'ai simplement fait, c'est évoquer quelques idées, quelques principes parfois théoriques, mais parfois pratiques à partir d'études qui peuvent vous servir, je l'espère, à alimenter vos propres réflexions.

Je n'irai pas plus loin, je n'ai surtout pas l'intention de vous dicter quelque chose.

For example, I would be uncomfortable telling you to review the terminology used in a particular section of your code. That is up to you. You have your own perceptions and experience and they must inform the process in which you are involved at the moment. I will stop there. It is not within my power or my intention to tell you what to do or how to do it.

[English]

**The Chairman:** I thank you very much, Professor Hudon, for spending time with us this morning. We have had an interesting and intriguing conversation around this table.

The committee will move in camera for consideration of a report on a completely different matter, and we will give people a few minutes to clear the room. I believe we should carry on with just the committee staff, rather than everyone else.

The committee continued in camera.

Je serais mal à l'aise de vous dire, par exemple, qu'à tel article de votre code, il faudrait revoir la terminologie. Cela vous appartient. Vous avez vos perceptions et votre expérience. Cette combinaison de perception et d'expérience doit inspirer l'exercice auquel vous vous prêtez actuellement. Je m'arrête là. Je n'ai surtout pas le pouvoir, ni l'intention de vous dire quoi faire ni comment le faire..

[Traduction]

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Hudon, d'être venu nous rencontrer ce matin. Nos échanges ont certainement été fort intéressants.

Le comité poursuivra ses travaux à huis clos pour étudier un rapport sur une question complètement différente; nous donnerons aux gens quelques minutes pour quitter la salle. Je crois que seul le personnel du comité devrait rester dans la salle.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### WITNESSES

**Monday, June 9, 2003**

*From the House of Lords:*

Lord Williams of Mostyn, QC, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Chris Jacobs, Principal Secretary to the Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords;

Brendan Keith, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords.

**Tuesday, June 10, 2003**

*From Université Laval:*

Raymond Hudon, Professor.

#### TÉMOINS

**Le lundi 9 juin 2003**

*De la Chambre des lords:*

Lord Williams of Mostyn, c.r., lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

Chris Jacobs, secrétaire principal privé du lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords;

Brendan Keith, greffier principal, Justice et registraire des intérêts des lords à la Chambre des lords.

**Le mardi 10 juin 2003**

*De l'Université Laval:*

Raymond Hudon, professeur.

AI  
C29  
R75



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

---

Tuesday, June 17, 2003 (in camera)  
Wednesday, June 18, 2003 (in camera)

---

Issue No. 17

Fourth and fifth meetings on:  
Rule 86(1)(f)

---

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

---

Le mardi 17 juin 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 18 juin 2003 (à huis clos)

---

Fascicule n° 17

Quatrième et cinquième réunions concernant:  
L'alinéa 86(1)f) du Règlement du Sénat

---



THE STANDING COMMITTEE ON RULES,  
PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

\* Carstairs, P.C.  
(or Robichaud, P.C.)  
Cordy  
Di Nino  
Fraser  
Grafstein  
Hubley  
Joyal, P.C.

\* Lynch-Staunton  
(or Kinsella)  
Murray, P.C.  
Ringuette  
Robertson  
Rompkey, P.C.  
Smith, P.C.  
Stratton  
Wiebe

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hubley was substituted for that of the Honourable Senator Cook (*June 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cook was substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 9, 2003*).

LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT,  
DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

\* Carstairs, c.p.  
(ou Robichaud, c.p.)  
Cordy  
Di Nino  
Fraser  
Grafstein  
Hubley  
Joyal, c.p.

\* Lynch-Staunton  
(ou Kinsella)  
Murray, c.p.  
Ringuette  
Robertson  
Rompkey, c.p.  
Smith, c.p.  
Stratton  
Wiebe

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 16 juin 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 9 juin 2003*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 17, 2003  
(40)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:04 a.m. this day, in room 256-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cordy, Di Nino, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C., Stratton, and Wiebe (13).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margaret Young; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report," tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

It was agreed — That, this item stand.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera for consideration of a draft agenda.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of aspects related to Parliamentary Privilege.

It was agreed that staff remain.

Mr. Charles Robert, Principal Clerk of Procedure, reviewed the findings of his research into the history and jurisprudence of parliamentary privilege in order to assist the committee in developing its work plan.

It was agreed, — That the document entitled "Void: The need to Consider the Parliamentary Authorities", presented by Charles Robert, be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee (Exhibit 5900-2.37 / R1-SS-6 "1") and to print it as an appendix, while emphasizing that the paper does not necessarily represent the opinions of the members of the committee. Complete text can be found as an appendix to issue 17.

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, advised the committee of the timeline involved in the appeal process.

It was agreed — That the Steering Committee direct the drafting of a general working paper outlining the issues and options with respect to the appeal process.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 17 juin 2003  
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 04, à la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cordy, Di Nino, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p., Stratton, et Wiebe (13).

*Aussi présents:* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement Jamie Robertson et Margaret Young; Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le Comité examine la motion déposée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., et appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., motion portant sur les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», déposés au Sénat le 23 octobre 2002. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité.*)

Il est convenu — Que ce point demeure à l'ordre du jour.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour faire l'étude d'un projet d'ordre du jour.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité examine différents aspects liés au privilège parlementaire.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

M. Charles Robert, greffier principal à la procédure, résume les résultats de sa recherche sur l'histoire du privilège parlementaire et la jurisprudence en la matière afin d'aider le comité à élaborer son plan de travail.

Il est convenu — Que le document «Void: The need to Consider the Parliamentary Authorities», présenté par Charles Robert, soit déposé à titre de pièce auprès du greffier du comité (pièce 5900-2.37 / R1-SS-6 «1») et imprimé en annexe, avec une indication à l'effet qu'il n'est pas représentatif de l'avis des membres du comité. Le texte complet du document figure en annexe au fascicule 17.

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, informe le comité du calendrier établi en vue du processus d'appel.

Il est convenu — Que le comité de direction dirige la rédaction d'un document de travail général où seront recensées les questions et les options relatives au processus d'appel.



It was agreed — That, the Chair ask permission of the Senate to meet during the summer adjournment, by teleconference, at a date to be determined by the Steering Committee.

At 11:16 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 18, 2003  
(41)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:05 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cordy, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C., and Stratton (12).

*In attendance:* From the Committees Directorate: Heather Lank; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Margaret Young.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of aspects related to Parliamentary Privilege.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera for consideration of a draft agenda.

It was agreed that staff remain

Mr. Audcent, with the assistance of Henry Brown, Q.C., and Maureen Murphy, of Gowlings, discussed issues related to Parliamentary Privilege in order to assist the committee with its draft agenda.

It was agreed — That any further questions be submitted in writing for a written response.

It was agreed — That Mark Audcent, Charles Robert and Mr. Brown produce a paper reconciling the positions.

At 1:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

Il est convenu — Que le président demande d'autorisation du Sénat pour siéger par téléconférence pendant la relâche parlementaire de l'été, à une date à déterminer par le comité de direction.

À 11 h 16, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 18 juin 2003  
(41)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 05, à la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cordy, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p., et Stratton (12).

*Aussi présents:* De la Direction des comités: Heather Lank; Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire; de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité examine différents aspects liés au privilège parlementaire.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour faire l'étude d'un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

M. Audcent, avec l'aide d'Henry Brown, c.r., et de Maureen Murphy, de Gowlings, discutent de questions liées au privilège parlementaire afin d'aider le comité à établir son projet d'ordre du jour.

Il est convenu — Que toute nouvelle question soit présentée par écrit et fasse l'objet d'une réponse écrite.

Il est convenu — Que Mark Audcent, Charles Robert et M. Brown produisent un document pour concilier les positions.

À 13 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

# **VAID: THE NEED TO CONSIDER THE PARLIAMENTARY AUTHORITIES**

**A Research Paper submitted to the Senate Standing Committee on Rules,  
Procedures and the Rights of Parliament**

*Prepared by Charles Robert, Joël M. Michaud & Nicolas M. Rouleau\**

\*\*\* This document represents the work of the authors and does not necessarily reflect the views of the  
Committee or its individual members \*\*\*

## Leave to Appeal to the Supreme Court of Canada and the purpose of this report

1. On January 31, 2003, lawyers for the House of Commons and the Honourable Gilbert Parent filed a Memorandum of Argument of the Applicants for Leave to Appeal<sup>1</sup> to the Supreme Court of Canada ("Supreme Court"), concerning the decision of the Federal Court of Appeal made November 28, 2002 in which it was determined that the Canadian Human Rights Tribunal could inquire into the management by the Speaker of the staff of the House of Commons, specifically the complaints of discrimination by Mr. Satnam Vaid against Speaker Parent and the House of Commons ("Applicants").<sup>2</sup>
2. As claimed in the *Application*, the decision of the Federal Court of Appeal "departed from virtually all the settled jurisprudence ... by holding that the courts and administrative tribunals have jurisdiction not only to determine whether a category of parliamentary privilege exists, but also to review every single exercise of privilege."<sup>3</sup> Such a finding, according to the *Application*, "raises fundamental questions about the separation and independence of the executive, legislative and judicial branches of the Canadian parliamentary [*sic*] system."<sup>4</sup>

---

\* Charles Robert is the Principal Clerk – Procedural Research Services in the Senate and Joël M. Michaud and Nicolas M. Rouleau are students in the Faculty of Law at the University of Ottawa

<sup>1</sup> *Memorandum of Argument of the Applicants for Leave to Appeal*, filed January 31, 2003 in the Supreme Court of Canada, court file no. 29564 [*Application*].

<sup>2</sup> *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2003] 1 F.C. 602, 2002 FCA 473 conf'g [2002] 2 F.C. 583, 2001 FCT 1332 [*Vaid*].

<sup>3</sup> *Application*, *supra* note 1 at para. 3.

<sup>4</sup> *Ibid.* at para. 5.



3. In explaining the importance of the appeal, the *Application* presents four questions that it seeks to place before the Supreme Court for resolution:
- (a) Are judicial and administrative tribunals limited to determining the categories of privilege over which the legislative branch has exclusive jurisdiction, or can they also scrutinize each individual exercise of parliamentary privilege?
  - (b) Is the power to appoint and manage staff a category of parliamentary privilege?
  - (c) If the power to appoint and manage staff is a category of parliamentary privilege, are claims of discrimination a reduction of the scope of that category, such that courts or the Crown (in this case the Canadian Human Rights Tribunal) can review the Applicant's actions?
  - (d) Has Parliament, by enacting the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, waived its parliamentary privilege over employment matters relating to the categories of employment covered by that Act, such as Mr. Vaid?<sup>5</sup>
4. This report has been prepared at the request of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. Its purpose is to weigh the position of the House of Commons and the arguments it has raised in asserting privilege. The report will focus on the second question posed by the House of Commons, which was not sufficiently addressed by the Federal Court of Appeal in *Vaid*.<sup>6</sup> This report provides the Senate with an opportunity to enter the judicial debate with a fresh perspective if it so chooses, one that balances the practice of parliamentary privilege and the protection of individual rights.

---

<sup>5</sup> *Ibid.* at para. 20.

<sup>6</sup> *Vaid*, *supra* note 2.

The House of Commons has the onus of proving the existence of the privilege that it claims. This report will show not only that the onus has not been met, but also that the case for the existence of the claimed privilege cannot be substantiated.

### The position of the House of Commons

5. In setting out the arguments objecting to any external oversight of the House of Commons, the *Application* asserts that in issues involving parliamentary privilege “no outside institution can review the House’s operations when an allegation of a human rights violation is made. Such an outside review can be very disruptive to the effective functioning of Parliament.”<sup>7</sup> Obviously critical to the position taken by the House of Commons is the claim that the appointment and management of staff are in fact a parliamentary privilege and, moreover, that this privilege is necessary. As such, this privilege would have constitutional status that would exempt it from any qualification or limitation under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or relevant human rights legislation.
6. The claim that staffing of the House of Commons is an inherent parliamentary privilege is based, according to the *Application*, on two basic propositions. The first relies on Standing Order 151 of the House of Commons, in force since 1867, which provides: “The Clerk of the House ... has the direction and control over all officers and clerks employed in the offices, subject to such orders as the Clerk may, from time to time receive from the Speaker or the House.”<sup>8</sup> The second proposition is that Canadian court judgments “have consistently recognised the privilege of legislative assemblies over their employment matters.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> *Application*, *supra* note 1 at para. 22.

<sup>8</sup> *Ibid.* at para. 42, citing *Standing Orders of the House of Commons*, S.O. 151.

<sup>9</sup> *Ibid.* at para. 43.



7. These arguments supporting the claim that staffing is a privilege are a reiteration of the ones made in the separate factums filed by the House of Commons<sup>10</sup> and the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario<sup>11</sup> before the Federal Court of Appeal. This position is purportedly supported by the necessity test, as all claims to inherent privilege should be in order to be truly considered “parliamentary privilege”. The House of Commons believes that the control of employment matters by legislative assemblies is necessary to their proper functioning. If the position presented in the *Application* were accepted, any review of the supposed privilege would be tantamount to interference in its operations of the legislative assembly, thereby denying its independence from the Crown. The House of Commons appears convinced that even if it practised discrimination, the discrimination should not be subject to outside review. As taken directly from the *Legislative Assembly of Ontario Factum*: “It may be that discrimination constitutes a wrongful use of the power to appoint and manage employees, but it is nevertheless about their appointment and management”;<sup>12</sup> consequently there is nothing to be done about it.
8. If the position of the House of Commons were to be confirmed by the Supreme Court, it would mean that all legislative assemblies are totally immune from the application of all human rights legislation including the *Charter*. Employees of these assemblies would be without any human rights protection.

#### Test used by courts to determine the validity of a privilege claim

9. The leading case with respect to inherent parliamentary privilege is *Stockdale v. Hansard*.<sup>13</sup> This U.K. case, decided in 1839, is recognised by the House of Commons and the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario as the precedent to be followed

---

<sup>10</sup> *Memorandum of Fact and Law of the Appellants: The House of Commons and The Honourable Gilbert Parent*, Federal Court of Appeal, court file no. A-1-02 [*House of Commons Factum*]

<sup>11</sup> *Memorandum of Fact and Law of the Intervener: The Speaker of the Legislative Assembly of Ontario*, Federal Court of Appeal, court file no. A-1-02 [*Legislative Assembly of Ontario Factum*].

<sup>12</sup> *Ibid.* at para. 41.

<sup>13</sup> (1839), 9 AD. & E. 1, 112 E.R. 1112 [*Stockdale*].

in all subsequent court judgments.<sup>14</sup> *Stockdale* is the basis of the fundamental Canadian decision, *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*.<sup>15</sup> In *Stockdale*, the Court of Queen's Bench unanimously refused to acknowledge a claim of privilege made by the House of Commons to protect a publisher, Hansard, from defamation liability. The court determined that the alleged privilege was not admitted by the authorities and that it was not necessary to the functioning of the legislative assembly. Necessity is obviously key in determining the validity of a claimed privilege,<sup>16</sup> but it is interesting to note in *Stockdale* that the Attorney-General, acting as counsel for the House of Commons, recognised that the claimed privilege had also to have been exercised for a long period of time and acquiesced in.<sup>17</sup> Patteson J. further qualified the test, stating that it was not sufficient for the Attorney-General to claim as fact the long exercise and acquiescence in the privilege without providing historical proof of its existence, particularly by authorities:

Now, with respect to the exercise of the power in question, I conceive that such exercise is matter of history, and therefore that the observation of Mr. Attorney-General, that he ought not to be called upon in arguing a demurrer to prove matter of fact, is not well founded. If indeed, the plea had stated that the Commons' House of Parliament had been used to exercise this power, the demurrer would have admitted the exercise, but no such averment appears upon the face of the plea; and the historical fact of the exercise of the power is introduced by the defendants' counsel himself, in order to argue thence that the power must be legal. The onus of shewing that it is so lies upon the defendants; for it is certainly *prima facie* contrary to common law. It is remarkable that no mention is made of this alleged power of the House of Commons in any book of authority, or by any text writer. It is no where enumerated among the privileges or powers of the House. [Emphasis added.]<sup>18</sup>

10. The judgment in *Stockdale*, therefore, established the two criteria that must be satisfied to validate a claim to inherent privilege: 1) The authorities – conclusive proof that the privilege is acknowledged to exist; and 2) necessity – clear evidence that the privilege is indispensable for the proper and efficient functioning of the legislative assembly. This is the onus that the House of Commons must meet.

---

<sup>14</sup> *Application*, *supra* note 1 at para. 29; *Legislative Assembly of Ontario Factum*, *supra* note 11 at para. 22.

<sup>15</sup> [1993] 1 S.C.R. 319 [*New Brunswick Broadcasting Co.*].

<sup>16</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 at p. 1169.

<sup>17</sup> *Ibid.* at p. 1145.

<sup>18</sup> *Ibid.* at p. 1189.



11. As applied in Canada, the first criterion in *Stockdale* has two components. Not only must the House of Commons prove that the claimed privilege is recognized in Canadian parliamentary authorities, it must also be admitted by the U.K. authorities. As McLachlin J. (as she then was) explains, writing for the majority, in *New Brunswick Broadcasting Co.*:

The preamble to the *Constitution Act, 1867* expressly states the intention of the framers of our Constitution that it should be “similar in Principle to that of the United Kingdom”. It follows that in ascertaining what constitutional powers our legislative assemblies have we should begin by looking at the powers which historically have been ascribed to the Parliament of the United Kingdom.<sup>19</sup>

Without this substantiation, the House of Commons cannot fully satisfy the overall requirement to prove that the privilege is acknowledged.

#### The impact of Standing Order 151

12. In the *Application*, the House of Commons refers to Standing Order 151:

The Clerk of the House is responsible for the safe-keeping of all papers and records of the House, and has the direction and control over all the officers and clerks employed in the offices, subject to such orders as the Clerk may, from time to time, receive from the Speaker or the House.<sup>20</sup>

13. The House of Commons cites this standing order, presumably as evidence that the claimed privilege – control over employment matters by legislative assemblies – is acknowledged to exist. Standing Order 151 has been in force since 1868 and the House of Commons, therefore, implies that the claimed privilege has existed since that time.
14. There is, in fact, no support for the claim that Standing Order 151 is based on a recognized privilege. Standing Order 151 merely identifies the respective roles of the Clerk and the Speaker. The Clerk and the Speaker are employers, their employees are employees, and the Clerk and Speaker have no special “privilege” over these employees.

---

<sup>19</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 at p. 378.

<sup>20</sup> *Application*, *supra* note 1 at para. 42.

other than the power that is conferred on every employer over every employee. It is relevant to note that the Senate has no equivalent rule.

15. In 1705, both Houses of the U.K. Parliament affirmed that no new privilege could be created without their consent.<sup>21</sup> In practical terms, this has meant that any new privilege may only be established by statute.<sup>22</sup> *Stockdale* recognised this reality when the court applied this approach and rejected the resolution of the House of Commons intended to protect Hansard. The court stated that it is not sufficient for the House of Commons alone to determine what parliamentary privilege is, since the House of Commons might, in effect, create whichever parliamentary privilege it wanted without the possibility of an independent review by the courts.<sup>23</sup>
16. The U.K. Parliament once again recognised the above in 1840, following the decision in *Stockdale*, when it adopted the *Parliamentary Papers Act*,<sup>24</sup> granting absolute immunity to papers published by either House. The *Papers Act* was passed by both Houses and assented to by the Crown and it constitutes a clear illustration that a simple order by one of the Houses of Parliament is not sufficient to create a privilege.
17. It is also important to note the U.K. *House of Commons Officers Act 1812*<sup>25</sup> which provided the model for Standing Order 151. The Act, which remained in force until 1978, assigned to the Clerk of the House of Commons and the Sergeant-at-Arms “the power of nomination, appointment, by sale or otherwise, together with the power of suspension and removal of the Clerks, Officers and Messengers or other Persons attendant on the House of Commons in their respective Departments”,<sup>26</sup> subject to the approval of the Speaker in cases of dismissal. In no edition of *Erskine May's Treatise*

---

<sup>21</sup> In 1705, the House of Lords resolved that neither House had power to create any new privilege and when this was communicated to the Commons, that House agreed: 17 Lords Journals 677; 14 Commons Journals 555, 560 [Lords Journals].

<sup>22</sup> *Parliamentary Papers Act 1840*, 3-4 Vict., c. 9 (U.K.) [*Papers Act*]; *Parliamentary Witnesses Oath Act 1871* 34-35 Vict., c. 83 (U.K.).

<sup>23</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 at p. 1174.

<sup>24</sup> *Papers Act*, *supra* note 22.

<sup>25</sup> 52 George III, c. 11 (U.K.) [*House of Commons Officers Act*].

<sup>26</sup> *Ibid.*



on *The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament* is it suggested that this legislation bestowed on the House of Commons any kind of privilege.<sup>27</sup> Instead, it simply identified those in the House of Commons who had the responsibility and authority for overseeing its administration. The exercise of this authority necessarily involves certain rights and powers – as do all employer-employee relations – but it did not confer a distinct privilege.

18. Therefore, as dictated by *Stockdale* and as recognised by the U.K. Parliament and *Erskine May*<sup>28</sup>, Standing Order 151, which is a resolution passed by only the House of Commons, cannot constitute or establish a parliamentary privilege. Reliance on Standing Order 151 as proof of the existence of an inherent parliamentary privilege in employment matters is clearly inadequate. While a standing order might provide evidence for a privilege, it cannot by itself establish one. The next issue is to determine whether control of parliamentary employment matters is substantiated by the authorities or by the necessity test.

#### The Parliamentary Authorities:

##### (a) The U.K.

19. What is striking in any review of the arguments and judgments made thus far in the *Vaid* case is the absence of any thorough examination of the history of the alleged inherent privilege based on the recognised parliamentary authorities of both the U.K. and Canada. The factums filed by the House of Commons and the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario at the Federal Court of Appeal as well as the *Application* do not make any reference to the comprehensive U.K. or Canadian parliamentary authorities.

---

<sup>27</sup> Sir Donald Limon & W.R. McKay, eds., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 22<sup>nd</sup> ed. (London: Butterworths, 1997) [*Erskine May*, 22<sup>nd</sup> ed.]; as will be seen later, *Erskine May* is the most authoritative text on the U.K. Parliament.

<sup>28</sup> *Ibid.* at p. 81.

20. It is not unreasonable to suppose that if the appointment and management of parliamentary staff were in fact a privilege that is both historically founded and operationally necessary for the proper and efficient functioning of Parliament, it should be possible to find confirmation of this claim in these authorities on parliamentary practice. This confirmation, however, is not to be found in any of the editions of *Erskine May*, the most authoritative text on the U.K. Parliament, or in either Bourinot's *Parliamentary Practice* or *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, until recently the standard Canadian sources.
21. Erskine May's manual was first published in London in 1844.<sup>29</sup> The most recent edition, the 22<sup>nd</sup>, was published in 1997.<sup>30</sup> Its original author, Thomas Erskine May, was employed by the House of Commons for 40 years before his appointment as Clerk of the House in 1871. He served as Clerk until 1886 and he was responsible for the first nine editions of his manual. Subsequent editions have been updated and revised under the name of the current Clerk of the House of Commons. No other book on parliamentary practice has ever achieved a standing comparable to *Erskine May*. As an authority, it is virtually biblical.
22. Perhaps the best edition of *Erskine May* was the fourteenth, which appeared in 1946.<sup>31</sup> It was prepared by the then Clerk of the House of Commons, Sir Gilbert Campion, with the assistance of other notable experts in the field of parliamentary procedure. While significant changes and improvements were made to much of the text, the chapters on privilege, in particular, were substantially re-written and augmented. In fact, it is in this edition that the standard definition of privilege first appears:

---

<sup>29</sup> Erskine May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 1<sup>st</sup> ed. (London: Butterworths, 1844).

<sup>30</sup> *Erskine May*, 22<sup>nd</sup> ed., *supra* note 26.

<sup>31</sup> Erskine May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 14<sup>th</sup> ed. by Sir Gilbert Campion (London: Butterworths, 1946) [Erskine May, 14<sup>th</sup> ed.].



Parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals.<sup>32</sup>

23. Through all of these editions, however, the treatment of parliamentary privilege has remained almost exclusively focused on the rights and powers of the legislative assembly itself and the immunities of its members. These privileges, immunities and powers include freedom of speech and freedom from arrest in civil matters or from hindrance and molestation. Privilege also includes the power of a legislative assembly to summon witnesses and to reprimand and even arrest and imprison those who disobey its orders or who commit contempt against its authority and dignity.
24. In none of the editions of *Erskine May* is there any support for the claim that employer-employee relations are considered a parliamentary privilege. This is the case despite the history of legislation on the subject of the role and responsibility of senior officers of the U.K House of Commons, as seen above in para. 17, with the *House of Commons Officers Act*.

(b) Canada

25. The description provided in *Erskine May* on parliamentary privilege has been generally followed in the standard Canadian parliamentary authorities including Bourinot's *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* and Beauchesne's *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*.

---

<sup>32</sup> *Ibid.* at p. 41.

26. The first edition of John George Bourinot's text appeared in 1884, four years after he had become Clerk of the House of Commons.<sup>33</sup> The book was favourably compared to its U.K. model. Certainly in his exposition of privilege, Bourinot sought to be as comprehensive as Erskine May in explaining the purpose and scope of privilege.

27. Writing why privilege was essential, Bourinot stated:

It is quite obvious that a legislative assembly would be entirely unable to discharge its functions with efficiency unless it had the power to punish offenders, to impose disciplinary regulations upon its members, to enforce obedience to its commands, and to prevent any interference with its deliberations and proceedings.<sup>34</sup>

28. The remainder of the chapter covers the different privileges and the procedures available for its enforcement. Nowhere in this chapter, however, does he mention the matter of employer-employee relations or treat these relations as a parliamentary privilege.

29. Bourinot also describes the functions of the officers of the House of Commons. By the time the fourth edition appeared in 1916<sup>35</sup>, the *Civil Service Act*<sup>36</sup> had been amended so that it now included within its ambit the officers, employees and staff of the Senate, House of Commons and Library of Parliament. The Clerk acquired the rank of deputy minister, "charged with special duties and functions with respect to clerkships of the staff of the house."<sup>37</sup> In the debate on the bill amending the *Civil Service Act* in 1908, the sponsoring Minister explained that the object of including House employees, as well as employees of the Senate and the Library of Parliament, within the Civil Service "was

---

<sup>33</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 1<sup>st</sup> ed. (Montreal: Dawson Brothers, 1884).

<sup>34</sup> *Ibid.* at p. 188.

<sup>35</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4<sup>th</sup> ed. Thomas Barnard Flint (Toronto: Canada Law Book, 1916) [Bourinot, 4<sup>th</sup> ed.].

<sup>36</sup> 7-8 Edward VII, c.15 [*Civil Service Act*].

<sup>37</sup> Bourinot, 4<sup>th</sup> ed., *supra* note 36 at p. 183.



that as far as salaries, appointments, classifications and promotions were concerned, it would be better to have the employees ... under the same rule [as applied in the public service].”<sup>38</sup> At the same time, it was acknowledged that the purpose of the Act was not to infringe in any way the management of its own affairs by the House of Commons.<sup>39</sup> Employees of the House of Commons continued to be covered by the *Civil Service Act* until 1961.

30. Unfortunately, Bourinot’s substantial parliamentary manual did not have the same publishing history as Erskine May’s. Bourinot himself managed to publish a second edition in 1892,<sup>40</sup> but he died in 1903 while preparing the third edition,<sup>41</sup> a task that was completed the same year by his successor, Thomas Flint, who also edited the fourth and final edition of *Parliamentary Procedure* in 1916.<sup>42</sup>
31. Thereafter, Bourinot’s text continued to be consulted as a source for the early precedents of Canadian parliamentary practice, but it was soon displaced as a guide to current practice in favour of either the latest edition of *Erskine May* or the compendium to the Standing Orders of the Canadian House of Commons, entitled *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, first published in 1922 by Arthur Beauchesne.<sup>43</sup> He became Clerk of the House of Commons in 1925 and served until 1949. During that time, he published two further editions of his book, in 1927<sup>44</sup> and 1943.<sup>45</sup> A fourth edition appeared in 1958,<sup>46</sup> shortly before his death.

---

<sup>38</sup> *House of Commons Debates* (June 29 1908) at 11547 (Hon. Sydney Arthur Fisher).

<sup>39</sup> *Ibid.* at 11538.

<sup>40</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Practice and Procedure in the Dominion of Canada*, 2<sup>nd</sup> ed. (Montreal, Dawson Brothers, 1892)

<sup>41</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Practice and Procedure in the Dominion of Canada*, 3<sup>rd</sup> ed. Thomas Barnard Flint (Toronto, Canada Law Book, 1903)

<sup>42</sup> Bourinot, 4<sup>th</sup> ed. *supra* note 35.

<sup>43</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 1<sup>st</sup> ed. (Toronto: Canada Law Book, 1922).

<sup>44</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 2<sup>nd</sup> ed. (Toronto: Canada Law Book, 1927) [Beauchesne, 2<sup>nd</sup> ed.].

<sup>45</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 3<sup>rd</sup> ed. (Toronto: Canada Law Book, 1943) [Beauchesne, 3<sup>rd</sup> ed.].

<sup>46</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 4<sup>th</sup> ed. (Toronto: Carswell, 1958) [Beauchesne, 4<sup>th</sup> ed.].

32. Beauchesne's second, third and fourth editions provide an account of the duties of the Clerk accompanied by a statement about privilege as it applies to that position and other officers of the House. The statement in the second edition is different from the version of the third and fourth editions. The second edition claiming to be based on Bourinot seems to limit the privilege as it applies to the Clerk and other officers of the House to activities related to the conduct of parliamentary business.

The control and management of the officers of the Houses are as completely within the privileges of the Houses as necessary to the conservation of dignity and the efficient conduct of public business, by a legislative body as any regulation of its own proceedings within its own walls. These officers are under the guidance of certain rules and orders of the House which are among the regulation of its proceedings and as essentially matters of privilege as the appointment of committees, the conduct of public business and the procedure of the Houses, generally, including the acts of the Speaker himself in the Chair.<sup>47</sup>

33. In the third and fourth editions, the citation was altered to read:

The control and management of the officers of the Houses are as completely within the privilege of the Houses as any regulation of its own proceedings within its own walls.<sup>48</sup>

34. The deletion of the phrase "as necessary to the conservation of dignity and the efficient conduct of public business, by a legislative body" broadens significantly the scope of the privilege. Indeed, the deletion of this important phrase expands the privilege beyond anything originally stated. In the second edition, it is clear that privilege over its officers is in relation to the performance of duties with respect to the work of the House and its proceedings. In the third and fourth editions, it would appear that the privilege of the House in the control and management of its officers is no different than its control over its proceedings.

---

<sup>47</sup> Beauchesne, 2<sup>nd</sup> ed., *supra* note 42 at citation 830, p. 243; Bourinot, 4<sup>th</sup> ed., *supra* note 36 at p. 184.

<sup>48</sup> Beauchesne, 3<sup>rd</sup> ed., *supra* note 43 at citation 730, pp. 272-273; Beauchesne, 4<sup>th</sup> ed., *supra* note 46 at citation 446, p. 329.



35. The third and fourth editions also include some statements that were not found in the second edition. They are added to address the authority that the House of Commons then retained over its staff and employees even though they came under the *Civil Service Act*. These editions explain that: "... Neither the Government nor any other authority has the power to deal with the staff of the House of Commons unless specially authorized to do so by statute or resolution of the House."<sup>49</sup>
36. Through the *Civil Service Act*, as Beauchesne further explains, the House has agreed to divest itself:

...of its authority in the appointment, transfer, promotions, salaries, increases and classifications of its staff ... Nevertheless it must not be forgotten that the House of Commons is not a department of Government. The control of its own officers is one of its undoubted privileges. ... In passing the Civil Service Act, the House has agreed to use the machinery of the Civil Service Commission for certain fixed purposes but it did not alienate its traditional rights nor renounce its independence.<sup>50</sup>

37. As one apparent consequence, staff of the House is not included in the definition of civil service. Furthermore, section 62 of the *Civil Service Act* exempted Commons officers, clerks and employees from the application of the Act in certain respects including preferential hiring of some sessional employees and the duration of office hours or employment during the parliamentary recess, which might entitle them to extra salary or remuneration.

---

<sup>49</sup> Beauchesne, 3<sup>rd</sup> ed., *supra* note 45 at citation 730, p. 273; Beauchesne, 4<sup>th</sup> ed., *supra* note 46 at citation 446, p. 329.

<sup>50</sup> Beauchesne, 3<sup>rd</sup> ed., *supra* note 45 at citation 736, p. 276; and with slight changes in the fourth edition: Beauchesne, 4<sup>th</sup> ed., *supra* note 46 at citation 448, p. 330.

38. In 1978, almost twenty years after the death of Arthur Beauchesne, the then Clerk of the House, Alistair Fraser, together with the assistance of a committee clerk and a university professor, prepared the fifth edition of *Beauchesne*.<sup>51</sup> While this edition retains the standard account of privilege, this fifth edition has a statement about the extension of some privileges to certain officers or servants of the Parliament. In keeping with the position of the 1927 edition, the privilege available to parliamentary officers is defined in relation to the support they provide to the operations of the House. This means that officers can be exempt from civil obligations that keep them from carrying out parliamentary duties. They can be excused from jury duty and from the requirement to appear as a witness in court, though this second privilege is often waived.<sup>52</sup>
39. In the sixth and latest edition of *Beauchesne* that appeared in 1989, an additional reference was made with respect to the office staff of MPs.<sup>53</sup> It explains that parliamentary privilege does not extend to the actions of a member of the staff of a member of the House of Commons.<sup>54</sup> In short, there is nothing in *Beauchesne* that substantiates the sweeping claim of privilege made by the House of Commons. This may explain why the authority is not cited in the *House of Commons Factum* and the *Legislative Assembly of Ontario Factum*.
40. One text that is cited by the House of Commons and also by the courts is *Parliamentary Privilege in Canada* written by Joseph Maingot, Q.C., a former Law Clerk of the House of Commons. The first edition of this work appeared in 1982.<sup>55</sup> A revised second edition was published in 1997.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Alistair Fraser, G.A. Birch & W.F. Dawson, eds. *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 5<sup>th</sup> ed. (Toronto: Carswell, 1978) [*Beauchesne*, 5<sup>th</sup> ed.].

<sup>52</sup> *Ibid.* at citation 78, p. 24.

<sup>53</sup> Alistair Fraser, W.F. Dawson & John A. Holtby, eds., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 6<sup>th</sup> ed. (Toronto: Carswell, 1989) [*Beauchesne*, 6<sup>th</sup> ed.].

<sup>54</sup> *Ibid.* at citation 110, p. 28.

<sup>55</sup> J.P. Joseph Maingot, Q.C., *Parliamentary Privilege in Canada*, 1<sup>st</sup> ed. (Toronto: Butterworths, 1982) [Maingot, 1<sup>st</sup> ed.].

<sup>56</sup> J.P. Joseph Maingot, Q.C., *Parliamentary Privilege in Canada*, 2<sup>nd</sup> ed. (Ottawa: House of Commons: Montreal: McGill-Queens University Press, 1997) [Maingot, 2<sup>nd</sup> ed.].



41. In a marked departure from the Canadian authorities, Maingot enumerates various aspects of privilege relating to the “right to regulate internal affairs free from interference” which he seems to treat as a kind of sub-category of “proceedings in Parliament”. In the second edition, Maingot is generally careful to provide support for every single one of his points with references to parliamentary authorities, legislation, or jurisprudence. For example, on page 183, the third point on his list: “The right to control publications of its debates and proceedings and those of its committees by prohibiting their publication”<sup>57</sup> is supported by *Halsbury’s Laws of England*, 4th edition. The fourth point: “The right to administer that part of the statute law relating to its internal procedure without interference from the courts”<sup>58</sup> is substantiated with a reference to *Bradlaugh v. Gossett*. However, the fifth point on the list: “The right to administer its affairs within the precincts and beyond the debating chamber, such as regulating the sale of intoxicating beverages within the precincts, and appointing and managing its staff”<sup>59</sup> is not fully supported. The first element that Maingot presents – regulating the sale of intoxicating beverages within the precincts – is referenced to *R. v. Graham-Campbell, ex parte Herbert*<sup>60</sup> and *Williamson v. Norris* (which, as will be seen below, arrived at conflicting conclusions regarding whether or not the Licensing Acts should apply to Parliament)<sup>61</sup>. The second example – appointing and managing its staff – is supported by no reference whatsoever. Hence, Maingot does not substantiate in any way his claim that the appointment and management of staff is a privilege.
42. Relying on a broad notion of “internal affairs” as mentioned in a limited number of U.K. courts (examined below) and the idea of independence of the Commons from the Crown, Maingot also states:

---

<sup>57</sup> *Ibid.* at p. 183.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> [1935] 1 K B 594 [*Ex parte Herbert*].

<sup>61</sup> [1899] 1 Q B 7 [*Williamson v. Norris*].

With respect to the staff of each House of Parliament, the natural reluctance of the courts to interfere with matters related to the internal affairs of the House would include employee-employer relations in the House where it could be demonstrated that in effect the House was acting collectively in a matter that fell within the area of the internal affairs of the House. In other words, the House of Commons has always remained steadfast in its independence from the Crown (see, for example, the relevant sections of the Parliament of Canada Act). Accordingly, it is a logical step to include its employees as part of its internal management and thus removed from the aegis of both the Crown and the courts. [Emphasis added.]<sup>62</sup>

43. What does this really mean? According to Maingot, it would seem that the reluctance of the courts to interfere with the “internal affairs” of the House of Commons is based on a kind of deference. Is this right? Certainly it is not an answer to a question of law. Confronted with a legal issue involving fundamental rights, the courts have an inescapable duty to provide an interpretation or a remedy. The courts cannot rely on “natural reluctance” to avoid that duty. When parliamentary privilege is claimed to secure immunity from the law, as the House is seeking to do in *Vaid*, the courts must address the validity of the claim. That is what *Stockdale* is all about. The court in 1839 challenged the House of Commons, it found that Commons was abusing its authority.
44. If, on the other hand, Maingot is suggesting that the court’s reluctance to look into the administrative activities of the House of Commons has resulted in an indirect expansion of a claimed privilege or, in effect, the creation of a new privilege, he is being inconsistent with his own statements that follow the standard parliamentary authorities about how new privileges are established:

No new privilege may be created by either House. Privileges are beyond the control of either the Crown or any single power other than the Parliament of Canada. Thus, no new privilege may be created by the House of Commons, by the Senate, or by the Crown, because a new “privilege” would be part of the general and public law of Canada, and only Parliament may enact such laws.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Maingot, 2<sup>nd</sup> ed., *supra* note 56 at p. 184.

<sup>63</sup> *Ibid.* at p. 20.



45. Likewise, in Marleau and Montpetit's *House of Commons Procedure and Practice*, it is stated that: "No one House of Parliament has a right to claim for itself new privileges: new privileges can only be created or old privileges extended by Act of Parliament."<sup>64</sup>
46. Moreover, in his analysis of *New Brunswick Broadcasting Co.*, Maingot recognises that the powers or privileges of a legislative assembly or House of Parliament need to meet McLachlin J.'s test of being historically recognised and necessary. He then proceeds to list the specific privileges that arose in the U.K., including: "(b) exclusive control over the House's proceedings."<sup>65</sup> There is no suggestion that the list includes staff relations, but Maingot does confirm that *New Brunswick Broadcasting Co.* has adopted the test set out in *Stockdale* to determine the validity of a claimed privilege.<sup>66</sup>

#### Broadening of the term "Proceedings in Parliament"

47. The essence of parliamentary privilege is to allow open and unencumbered debate among parliamentarians in the exercise of their legislative role. Parliament, especially the House of Commons, fought for the recognition of this privilege by the Crown for most of the seventeenth century. That protection was granted in 1689 in the Bill of Rights, article 9 of which confirms "that the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament."<sup>67</sup>
48. The meaning of "proceedings in Parliament" is central to the *Vaid* case. The House of Commons, with the help of Maingot's unsubstantiated statement noted above regarding the appointment and management of staff, suggests that the term "proceedings in Parliament" has a broad meaning that encompasses "internal affairs and procedures", which includes employment matters. By adopting this approach, the House of Commons has strayed from the definition of "proceedings in Parliament" as defined and

---

<sup>64</sup> Robert Marleau and Camille Montpetit, eds., *House of Commons Procedure and Practice*, (Montreal: Chenelière/McGraw-Hill, 2000), at pp. 52-53 [Marleau and Montpetit].

<sup>65</sup> Maingot, 2<sup>nd</sup> ed., *supra* note 54 at p. 314.

<sup>66</sup> *Ibid.* at p. 311.

<sup>67</sup> 1 Will. & Mar. (2<sup>nd</sup> Sess.), c. 2, s. 1 (U.K.).

understood in the procedural authorities, both of the U.K and Canada. It is an error that is largely founded in a 1935 U.K. court judgment, which is discussed below.

49. The term “proceedings in Parliament” is not defined in the Bill of Rights nor have the courts, either in the U.K. or in Canada, provided a definition. While courts in the U.K, in considering the scope of parliamentary privilege, have commented on the term in a number of cases, Mr. Pachauri, author of *The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India*, notes that “[t]he phrase ‘proceedings in Parliament’ or the words ‘speech’ or ‘debate’ have never been construed by courts of law so comprehensively as to bring out what they include and exclude.”<sup>68</sup> Nonetheless, in considering the scope of parliamentary privilege, it would seem that some U.K. courts have gone well beyond the objective of article 9:

In a number of cases over a long period, the courts have enlarged the scope of privilege beyond the scope of this part of the Bill of Rights by the use in their judgments of phrases such as “proceedings in the House and some other things,” “what is said or done within the walls of Parliament,” “its own internal concerns” and “the internal affairs of the House.”<sup>69</sup>

50. As observed by Geoffrey F. Lock, a member of the staff of the U.K. House of Commons (1953-1991), these court decisions have had a substantial impact:

The effect of these judgments has been the development of the view that matters relating to the staff of the House – even those not involving Members at all – were not subject to the jurisdiction of the courts or tribunals, as they were “internal affairs of the House.”<sup>70</sup>

51. Accordingly, the House of Commons refers to some of these judgments, as well as Canadian judgments, in the *Vaid* case to assert the claim that parliamentary privilege includes the power to appoint and manage staff.

---

<sup>68</sup> P.S. Pachauri, *The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India*, (Bombay: N.M. Tripathi Private Ltd., 1971), at p. 54.

<sup>69</sup> Geoffrey F. Lock, “Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege”, (1983) *Industrial Law Journal*, vol. 12, at p. 29 [Lock].

<sup>70</sup> *Ibid.*

## The Jurisprudence from the U.K.

52. As already noted, *Stockdale* involved a lengthy dispute between the House of Commons and the courts over an attempt of the House of Commons to assert a new privilege having the force of law through a simple resolution of that House alone. This resolution ordered the printing of a committee report. The House maintained that it was sufficient to extend the privilege to Hansard, the parliamentary printer, for printing the allegedly defamatory report, however, the court disagreed. In the course of the judgment, several of the Justices made statements that have been used in the *Vaid* case to claim that the House of Commons can regulate its proceedings and internal affairs, most notably the appointment and management of the employees of the House, as a matter of privilege.
53. Intervening in favour of the House of Commons, the Legislative Assembly of Ontario claims that since *Stockdale*, internal affairs and proceedings are privileged. The *Legislative Assembly of Ontario Factum* states:

It has been clear from *Stockdale v. Hansard* onward that the category of internal affairs and proceedings is privileged. *Stockdale* is the seminal case regarding a House's right to regulate its own proceedings. It dealt with a libel action brought against Hansard, the parliamentary printers, for printing an allegedly defamatory report that had been brought before the House. Several passages from the judgment of the court of Queen's Bench have formed the core in this area since:

[w]hatever is done within the walls of either assembly must pass without question in any other place. (*per* Lord Denman, at p. 1156)

Beyond all dispute it is necessary that the proceedings of each House of Parliament should be entirely free and unshackled; that whatever is done or said in either House should not be liable to examination elsewhere. (*per* Patteson J. at 1191)

[T]hat the House should have exclusive jurisdiction to regulate the course of its own proceedings, and animadvert upon any conduct there in violation of its rules, or derogation from its dignity, stands upon the clearest grounds of necessity. (*per* Coleridge J., at p. 1199)<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> *Legislative Assembly of Ontario Factum*, *supra* note 11 at para. 22.



54. None of these citations, read in the context of the judgment in *Stockdale*, concern the administrative operations of a House of Parliament in any way. Instead, they all deal with the actions of parliamentarians in the pursuit of their parliamentary responsibilities. More precisely, the citations simply point to the notion of “proceedings” based on article 9 of the Bill of Rights. There is nothing in the judgment of *Stockdale* that addresses the matter of internal affairs or arrangements understood as an administrative function. For example, the first citation, of Lord Denman, touches upon the privilege of freedom of speech:

Thus the privilege of having their debates unquestioned, though denied when the members began to speak their minds freely in the time of Queen Elizabeth, and punished in its exercise both by that princess and her two successors, was soon clearly perceived to be indispensable and universally acknowledged. By consequence, whatever is done within the walls of either assembly must pass without question in any other place. For speeches made in Parliament by a member to the prejudice of any other person, or hazardous to the public peace, that member enjoys complete impunity. For any paper signed by the Speaker by order of the House, though to the last degree calumnious, or even if it brought personal suffering upon individuals, the Speaker cannot be arraigned in a Court of Justice. [Emphasis added.]<sup>72</sup>

55. The second citation equally relates to freedom of speech and privileges of members in the proceedings. In the paragraph following the citation, Patteson J. uses broad terms to describe the nature and the necessity of the privilege but arrives at a narrow definition which relates to certain freedoms enjoyed by members of Parliament:

Beyond all dispute it is necessary that the proceedings of each House of Parliament should be entirely free and unshackled: that whatever is done or said in either House should not be liable to examination elsewhere; therefore no order of either House can itself be treated as libel, as the Attorney-General supposed it might if this action would lie. No such consequence will follow.

The power claimed is said to be necessary to the due performance both of the legislative and inquisitorial functions of the House. In all the cases and authorities, from the earliest times hitherto, the powers which have been claimed by the House of Commons for itself and its members, in relation to the rest of the community, have been either some privilege properly so called, i.e., an exemption from some duty, burden attendance, or liability to which others are subject, or the power of sending for and examining all persons and things, and the punishing all contempts committed against their authority.

---

<sup>72</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 at p. 1156.

Both of these powers proceed on the same ground, viz. the necessity that the House of Commons and the members thereof should in no way be obstructed in the performance of their high and important duties, and that, if the House be so obstructed, either collectively, or in the persons of the individual members, the remedy should be in its own hands, and immediate, without the delay of resorting to the ordinary tribunals of the country. Hence liberty of speech within the walls of the House, freedom from arrest, and from some other restraints and duties during the sitting of Parliament, and for a reasonable time before and after its sitting (with the exception of treason, felony, and breach of the peace), which, although the privileges, properly so styled, of the individual members, are yet the privileges of the House. Hence the power of committing for contempt those who obstruct their proceedings, either directly, by attacks upon the body or any of its members, or indirectly, by vilifying or otherwise opposing its lawful authority. Cases have frequently arisen in which the extent and exercise of these privileges and powers have come in question: and I believe that all such cases will be found to range themselves under one of the two heads I have mentioned. But this is, I believe, the first time in which a question has arisen as the power of the House to authorize an act prejudicial to an individual who has neither directly or indirectly obstructed the proceedings of the House, and is in no way amenable to its authority.<sup>73</sup> [Emphasis added.]

56. As for the third citation, the *Legislative Assembly of Ontario Factum* omitted an important qualification found in the passage from which the citation was taken. According to Coleridge J., the reason the House should have exclusive jurisdiction over its proceedings is to protect freedom of speech and debates in Parliament from outside scrutiny:

Neither have I any difficulty with any of the cases in which the question arises upon any thing said or done in the House. In point of reasoning, it needed not the authoritative declaration of the Bill of Rights to protect the freedom of speech, the debates and proceedings in Parliament, from impeachment or question in any place out of Parliament; and that the House should have exclusive jurisdiction to regulate the course of its own proceedings, and animadvert upon any conduct there in violation of its rules, or derogation from its dignity, stands upon the clearest grounds of necessity. [Emphasis added.]<sup>74</sup>

57. While they were not referred to, the words of the fourth judge in *Stockdale*, Littledale J., also shed light on the meaning that the court attached to “proceedings in Parliament”:

It is said to allow this to be decided contrary to the Bill of Rights. The Bill of Rights declares that the freedom of speech and debates on proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament. This does not, in my opinion, in the smallest degree infringe upon the Bill of Rights.

---

<sup>73</sup> *Ibid.* at p. 1191.

<sup>74</sup> *Ibid.* at p. 1199.

I think this is not such a proceeding in Parliament as the Bill of Rights refers to; it is something out of Parliament. The privileges of Parliament appear to me to be confined to the walls of Parliament, for what is necessary for the transaction of the business there, to protect individual members so as that they may always be able to attend their duties, and to punish persons who are guilty of contempts to the House, or against the orders and proceedings or other matters relating to the House, or to individual members in discharge of their duties to the House, and to such other matters and things as are necessary to carry on their Parliamentary functions; and to print documents for the use of the members.<sup>75</sup>

58. In the *Duke of Newcastle v. Morris* (1870) the House of Lords ruled that the 1861 law of bankruptcy, which applied expressly to all debtors, did not exclude Parliament or its members including peers who were then entitled to certain personal privileges.<sup>76</sup> The court determined that parliamentary privilege, being part of the common law, continues to exist unless it is expressly repealed. Where there was a conflict with an acknowledged parliamentary privilege, however, and it was not expressly repealed, such as in this case the freedom from arrest or imprisonment of a peer, the application of the law was limited only by the extent of the relevant privilege. Therefore, the exemption of a peer, in this case the Duke of Newcastle, from arrest or imprisonment related to bankruptcy, as was then possible, is still enjoyed but this privilege does not exempt a peer as a debtor from other liabilities of the bankruptcy law such as the seizure of property.
59. In *Bradlaugh v. Gossett* (1884), the House of Commons passed a motion that authorized the Sergeant-at-Arms of the House to exclude a member, Mr. Bradlaugh, from the House until he would agree not to disturb the proceedings of the House.<sup>77</sup> Mr. Bradlaugh asked the Court of Queen's Bench for an injunction preventing the Sergeant-at-Arms from carrying out the resolution. The court held that it had no jurisdiction over the matter because it related to the internal management of the procedure of the House of Commons. According to Stephen J., it was obvious that the court could not interfere with what might be a measure of internal discipline of one of its members. In his analysis, Stephen J. considered two authorities: Blackstone and the words by each of the judges in *Stockdale*.

---

<sup>75</sup> *Ibid.* at p. 1182.

<sup>76</sup> [L R] 4 H L 661.



They maintain the principle advanced by Blackstone that matters that arise "...concerning either House of Parliament ought to be examined, discussed, and adjudged in that House to which it relates, and not elsewhere."<sup>78</sup> Stephen J. refers to the words from each of the judges in *Stockdale* to support his decision:

The resolution to exclude him from the House is a thing "done within the walls of the House," to use Lord Denman's words. It is one of those "proceedings in the House of which the House of Commons is the sole judge," to use the words of Littledale, J. It is a "proceeding of the House of Commons in the House," and must therefore, in the words of Patteson J., be "entirely free and unshackled." It is "part of the course of its own proceedings," to use the words of Coleridge J., and is therefore "subject to its exclusive jurisdiction."<sup>79</sup>

60. In the case of *Williamson v. Norris* (1899) a divisional court was confronted with an alleged violation of a Licensing Act involving a charge against a barman of the House of Commons.<sup>80</sup> The court posed three questions in considering the case: 1) whether the unlicensed sale of liquor violated the terms of the Act; 2) whether provisions of the statute applied within the Palace of Westminster; and 3) whether the barman was guilty of the offence.<sup>81</sup> In the result, Lord Russell of Killowen C.J. found the barman not guilty of the offence because he was acting as a mere servant, having been appointed by the Kitchen Committee of the House of Commons, and having no knowledge of being an accessory to an illegal sale. Because Lord Russell found the barman not guilty, he did not deal with the assertion that had been made during the trial that the Licensing Acts did not apply to Parliament. Nonetheless he was prepared to state:

...I am far - very far from being satisfied that no offence has been committed. I am not at all impressed by the argument that because many of the provisions of the Licensing Acts cannot be worked with reference to the House of Commons, therefore the Acts do not apply.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> 29 *Vict. c. 19* (U.K.).

<sup>78</sup> *Ibid.* at p. 278.

<sup>79</sup> *Ibid.* at pp. 279-280.

<sup>80</sup> *Williamson v. Norris*, *supra* note 61.

<sup>81</sup> *Ibid.* at p. 20.

<sup>82</sup> *Ibid.*

61. Examined in their entirety – and the citations read in context – the four preceding cases demonstrate that when U.K. courts have been presented with legitimate cases of parliamentary privilege, they have recognised its existence. When the legitimacy of the claimed privilege is questionable, however, the courts have been less clear in their judgment and seemed unwilling to extend the privilege as was alluded to but not decided by the court in *Williamson v. Norris*. The effect was that judicial precedents clearly reflected legitimate claims to inherent parliamentary privilege.
62. This changed in 1935 with *Ex parte Herbert*.<sup>83</sup> The facts in this case are similar to those in *Williamson v. Norris*. Mr. Herbert was campaigning to become an M.P. and was advocating a reform of the licensing laws. This was in part aimed at Parliament; Mr. Herbert did not see why it should be exempt from the restrictions imposed on all citizens. He brought the issue before a magistrate whose jurisdiction was challenged in Divisional Court. The court held that the magistrate had no jurisdiction as the Licensing Acts did not apply to Parliament. Given that Mr. Herbert could not afford an appeal, the result in the Divisional Court stood. The impact of this decision is substantial because it marks a change of direction in the jurisprudence on the matter of parliamentary privilege.

It provides support to those who advocate that “proceedings in Parliament” and “internal affairs of the House” do include the administrative operations of the House.

63. In a key passage, Lord Hewart refers to Lord Denman’s judgment in *Stockdale* as a confirmation that, in the case before him, the Licensing Acts did not apply to Parliament:

To pass over other matters, the words of Lord Denman C.J. in *Stockdale v. Hansard* are sufficient for the present purpose. He said: “The Commons of England are not invested with more of power and dignity by their legislative character than by that which they bear as the grand inquest of the nation. All the privileges that can be required for the energetic discharge of the duties inherent in that high trust are conceded without a murmur or a doubt.”

---

<sup>83</sup> *Ex parte Herbert*, *supra* note 60.

Here, as it seems to me, the magistrate was entitled to say, on the materials before him, that in matters complained of the House of Commons was acting collectively in a matter which fell within the area of internal affairs of the House, and, that being so, any tribunal might well feel, on the authorities, an invincible reluctance to interfere. To take the opposite course might conceivably be, in proceedings of a somewhat different character from these, after the various stages of those proceedings had been passed, to make the House of Lords the arbiter of the privileges of the House of Commons.<sup>84</sup>

64. In taking a closer look at the passage from which it was taken, it is clear that Lord Denman was not putting Parliament above the law as suggested by Lord Hewart. In fact, Lord Denman was illustrating the absurdity of contending that Parliament was above the law:

All the privileges that can be required for the energetic discharge of the duties inherent in that high trust are conceded without a murmur or a doubt. We freely admit them in all their extent and variety; but, if, on a resolution of guilt voted by themselves, this grand inquest should not accuse but condemn, should mistake their right of initiating a charge for the privilege of passing sentence and awarding execution, will it be denied that their agent would incur the guilt of murder? [Emphasis added.]<sup>85</sup>

65. The meaning ascribed by Lord Hewart in *Ex parte Herbert* to Denman C.J.'s position is clearly the opposite of the intended meaning. It is also important to remember that, in contrast to the result in *Ex parte Herbert*, a unanimous bench decided the issue against the House in *Stockdale*. In light of this, it is difficult to see how the selective citation from Lord Denman's decision could properly support the broad view of parliamentary privilege as adopted in *Ex parte Herbert*.
66. The decision of the Divisional Court in *Ex parte Herbert* had, as stated by Lock, "...consequences much wider than the issue tried, and these consequences have endured to this day."<sup>86</sup> According to the late Professor S.A. de Smith, the court took "a remarkably generous view of the scope of the internal affairs of the House of Commons."<sup>87</sup> Lord Hewart's interpretation of parliamentary privilege was quite removed from its original purpose of protecting the freedom of speech of

---

<sup>84</sup> *Ibid.* at p. 50.

<sup>85</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 at p. 1156.

<sup>86</sup> Lock, *supra* note 69 at p. 32.

<sup>87</sup> S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* (3<sup>rd</sup> edition, 1977), at p. 113, cited in Lock, *supra* note 69.



parliamentarians; it exempted Parliament from the general application of the law in matters related to its “internal affairs.” Since no case has arisen that has made it possible to overturn *Ex parte Herbert*, the jurisprudence was allowed to further evolve in this direction, thereby erroneously solidifying a broader view of parliamentary privilege.

67. In its 1999 report, the Joint Committee on Parliamentary Privilege discussed the unfortunate impact and repercussions of the *Ex parte Herbert* case in the U.K. In paragraph 250 of the report, it states:

This decision, which has not escaped criticism, has spawned difficulties and anomalies, mainly but not solely in the field of employment. Statutes treated as not binding upon either House on the basis of this decision have included the Prices and Incomes Act 1966, the Industrial Relations Act 1971, the Health and Safety at Work etc. Act 1974, the Food Safety Act 1990, and the Data Protection Acts 1984 and 1998. Many of these Acts have been applied voluntarily, but the criticism remains that the law-makers are exempt from the laws that they make for everyone else. This criticism is forceful, because these Acts cover activities far removed from core activities of Parliament. Parliamentary privilege exists to enable members to discharge their duties to the public. It cannot be right that this privilege should have the effect that Parliament itself, within the place it meets, is not required to comply with its own laws on matters such as health and safety, employment, or the sale of alcohol. [Footnotes omitted.]<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> U.K., H.L. and H.C., “Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege”, HL Paper 43-I, HC 214-I, vol. 1 (1998-99) at para. 250 [*Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*].

68. However widely some courts might have defined “proceedings in Parliament”, the procedural authorities and authors on parliamentary privilege have consistently taken a narrower view of the meaning of this term, restricting it to the activity of parliamentarians in their legislative capacity. This is confirmed by all procedural authorities, in the U.K and Canada, including *Erskine May*, Marleau and Montpetit, and *Beauchesne*. Maingot, in his review of “proceedings in Parliament” also follows this pattern. However, as has already been mentioned, he does not convincingly explain or justify the inconsistency of this assessment with his more generous understanding of the term “internal affairs.”

69. According to the 14<sup>th</sup> edition of *Erskine May*:

As a result of *Stockdale v. Hansard*, the maxim of the law, found in Coke and Blackstone (and according to the latter, the “original” of the whole of the law and custom of Parliament) – “that whatever matter arises concerning either House of Parliament ought to be examined, discussed and adjudged in that House to which it relates and not elsewhere,” became practically restricted to matters solely concerning the *internal* proceedings of either House.

The judges admitted that, when a matter is a proceeding of the House, beginning and terminating within its own walls, it is obviously outside the jurisdiction of the courts, although there may be an exception for criminal acts insofar as it is possible for crimes to be covered by the term “proceedings in Parliament”. But if a proceeding of the House issues in action affecting the rights of persons exercisable outside the House (as, *e.g.*, in the publication of a part of the proceedings of the House, or in the carrying out of an order made by the House) then the person who published or the servant who executed the order will be within the jurisdiction of the courts. If such a person pleads an order of the House as his justification, the courts will inquire whether the order is one which the House is entitled to make, not in order to bring within their jurisdiction the Members who voted for the order, or the Speaker or other officer who signed it, but in order to decide, not only whether the act complained of is duly covered by the order, but also whether the privilege claimed by the House does, as pleaded, justify the act of the person who executed its order. [Footnote and internal reference omitted.]<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Erskine May, 14<sup>th</sup> ed., *supra* note 31 at pp. 172-173.

70. The 22<sup>nd</sup> edition of *Erskine May* provides a more detailed definition of “proceedings”:

The primary meaning of proceedings, as a technical parliamentary term, which it had at least as early as the seventeenth century, is some formal action, usually a decision, taken by the House in its collective capacity. This is naturally extended to the forms of business in which the House takes action, and the whole process, the principal part of which is debate, by which it reaches a decision. An individual Member takes part in a proceeding usually by speech, but also by various recognized forms of formal action, such as voting, giving notice of a motion, or presenting a petition or report from a committee, most of such actions being time-saving substitutes for speaking. Officers of the House take part in its proceedings principally by carrying out its orders, general or particular. Strangers also may take part in the proceedings of a House, for example, by giving evidence before it or one of its committees, or by securing the presentation of a petition.<sup>90</sup>

71. While recognising the difficulty of providing a comprehensive definition, the *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege* also endorses the position that “proceedings in Parliament” should be closely related to the work of Parliament and the activities of its members as parliamentarians. The Joint Committee recommended the enactment of a definition similar in scope to the *Australian Parliamentary Privileges Act 1987*:

- (1) For the purposes of article 9 of the Bill of Rights 1698 ‘proceedings in Parliament’ means all words spoken and acts done in the course of, or for the purposes of, or necessarily incidental to, transacting the business of either House of Parliament or of a committee.
- (2) Without limiting (1), this includes:
  - (a) the giving of evidence before a House or a committee or an officer appointed by the House to receive such evidence
  - (b) the presentation or submission of a document to a House or a committee or an officer appointed by a House to receive it, once the document is accepted
  - (c) the preparation of a document for the purposes of transacting the business of a House or a committee, provided any drafts, notes, advice or the like is not circulated more widely than is reasonable for the purposes of preparation
  - (d) the formulation, making or publication of a document by a House or a committee
  - (e) the maintenance of any register of the interests of the members of a House and any other register of interests prescribed by resolution of a House.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> *Erskine May*, 22<sup>nd</sup> ed., *supra* note 27 at p. 95.

<sup>91</sup> *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, *supra* note 86 at para. 129.



72. According to Marleau and Montpetit:

There is no statutory definition of “proceedings in Parliament” in Canada. From the numerous court cases where the law of parliamentary privilege has been applied, it is clear that the courts understand the meaning of the term and see it as part of the law of Canada. However, the courts have been reluctant to extend the immunity deriving from the rule of free speech beyond the context of parliamentary proceedings. In other words, despite the fact that the role of a Member of the House of Commons has evolved considerably since the seventeenth century when the rule was formulated in the Bill of Rights, the courts have, with few exceptions, confined the scope of this immunity to the traditional role of Members as debaters and legislators in Parliament.<sup>92</sup>

73. In fact, McLachlin J., in *New Brunswick Broadcasting Co.* recognised that “[t]he right of the House to be the sole judge of the lawfulness of its proceedings, is similarly evident; Erskine May states that this right is ‘fully established’.” [Emphasis added.]<sup>93</sup>

74. In *Beauchesne’s Parliamentary Rules & Forms*, it is stated that:

§21. Motions, amendments, references to committees, and the three readings of bills come under the term of “proceedings in Parliament”. They are the means used to the end that a matter may be considered and disposed of by the House. The word “proceeding” is derived from the verb “to proceed”, which means “to advance” or “to carry on a series of actions”. Members take part in the proceedings usually by making speeches; however, many proceedings take place without any debate. Speeches are not essential; they either help or hinder a proceeding, but they are not a proceeding. The verbatim report of Members’ speeches is in Hansard but this is not an official record of the House proceedings. The official record of proceedings is found in minutes of the sittings which are printed and distributed daily under the title of *Votes and Proceedings* and are published after prorogation under the title of *Journals of the House of Commons*.<sup>94</sup>

75. According to Maingot, it “[m]ust be necessarily incidental to House or committee proceedings”:

Since two of Parliament’s constituent elements, the House of Commons and the Senate, were established for the enactment of laws, those events necessarily incidental to the enactment of laws are part of the “proceedings in Parliament.” However, Parliament has also always been a forum to receive petitions, and the Crown’s satisfying the grievances of Members before granting supply eventually led to straightforward requests for information.

---

<sup>92</sup> Marleau and Montpetit, *supra* note 64 at p. 74.

<sup>93</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 at para. 131.

<sup>94</sup> *Beauchesne*, 6<sup>th</sup> ed., *supra* note 53 at pp. 7-8.

Therefore, the events necessarily incidental to petitions, questions, and notices of motions in Parliament in the seventeenth century and today are all events that are part of “proceedings in Parliament.”

Privilege of Parliament is founded on necessity, and is comprised of those rights that are “absolutely necessary for the due execution of its powers.” Arguably, necessity should be a basis for any claim that an event was part of a “proceeding in Parliament,” i.e. what is claimed to be part of a “proceeding in Parliament” and thus protected should be necessarily incidental to a “proceeding in Parliament.” [Footnote omitted.]<sup>95</sup>

76. Maingot also points out that: “[a]s a technical parliamentary term, “proceedings” are the events and the steps leading up to some formal action, including a decision, taken by the House in its collective capacity.”<sup>96</sup>
77. Finally, in addressing the view of the courts regarding “proceedings in Parliament”, Maingot states:

[The] Member must be exercising functions as a Member in a committee or in the House in the transaction of parliamentary business. Whatever, he says or does in those circumstances is said or done during a “proceeding in Parliament”; in other words, while the Member is functioning as a Member, not in the lobby or in his constituency, but while actually participating in parliamentary business and saying or doing something necessarily incidental to parliamentary business. The speaking or doing must be inextricably tied to some parliamentary business in which the Member is taking part while moving a motion, voting, reducing a motion to writing, handing a petition or a motion or a notice to the Clerk, presenting a report from a committee, or simply speaking in the House or committee.<sup>97</sup>

78. Based on the preceding definitions by the procedural authorities and by Maingot, it is clear that the alleged power of the House of Commons – the appointment and management of staff – is not encompassed in “proceedings in Parliament”. What can be drawn from the above citations is that the term has a strict technical meaning related to parliamentary procedure. Evaluated on that basis, the appointment and management of staff are not formal actions taken by the House or processes by which it reaches a decision, as defined by *Erskine May*, nor are they tied to the role of Members as debaters and legislators as suggested by Marleau and Montpetit. They cannot be said to

---

<sup>95</sup> Maingot, 2<sup>nd</sup> ed., *supra* note 56 at p. 80.

<sup>96</sup> *Ibid.* at p. 80.

<sup>97</sup> *Ibid.* at p. 82.

be part of the motions, amendments, references to committees, and the three readings of Bills as defined by *Beauchesne*. Finally, the appointment and management of staff are not part of those events necessarily incidental to the enactment of laws nor are they transactions of parliamentary business or events or steps leading to formal action by the House as defined by Maingot. Consequently, the argument that the appointment and management of staff are part of “proceedings in Parliament” must be rejected.

### The Necessity Test

79. As a result of *New Brunswick Broadcasting Co.*’s sizeable stature in the limited Canadian jurisprudence on parliamentary privilege, every contention to inherent privilege must be measured against it. At the core of the majority judgment in that case is a thorough look at the necessity test and its implications. McLachlin J. affirms that all claims to inherent privilege must, without exception, be examined according to the principles of the test: “There is no dispute in the case law that necessity is the test”.<sup>98</sup> As will be confirmed later, if the “historically recognized constitutional privileges”<sup>99</sup> in contention are found to pass the test of necessity, they will be considered parliamentary privilege.
80. McLachlin J. points out that the necessity test originates in the U.K., where “*Stockdale v. Hansard* is the leading case”.<sup>100</sup> She therefore looks to *Stockdale* to lay down the ground rules for the necessity test, as it pertains to parliamentary privilege:

It is for the courts to determine whether necessity sufficient to support a privilege is made out. Lord Denman C.J. in *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1 (Q.B.), 112 E.R. 1112, stated at p. 1169 E.R.: “If the necessity can be made out, no more need be said: it is the foundation of every privilege of Parliament, and justifies all that it requires.” He noted, however, that it is up to the courts to determine whether necessity supports the privilege claimed; if it does, and only if it does, the courts will not inquire into its exercise (at p. 1168 E.R.): [citing *Stockdale v. Hansard*]

---

<sup>98</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 at para. 121.

<sup>99</sup> *Ibid.* at p. 127.

<sup>100</sup> *Ibid.* at para. 125.



Where the subject matter falls within [the House of Commons] jurisdiction, no doubt we cannot question their judgment; but we are now enquiring whether the subject matter does fall within the jurisdiction of the House of Commons. It is contended that they can bring it within their jurisdiction by declaring it so. To this claim, as arising from their privileges, I have already stated my answer: it is perfectly clear that none of these Courts could give themselves jurisdiction by adjudging that they enjoy it.<sup>101</sup>

81. In summary, it is initially up to the courts to determine whether an alleged inherent privilege is “necessary to the legislative body’s capacity to function”.<sup>102</sup> Only then, if the privilege is found to be necessary to the “proper functioning”<sup>103</sup> of a Canadian legislative body, will it be accepted as parliamentary privilege, and: “courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body”.<sup>104</sup> But if the claimed privilege is found to be unnecessary to the “proper functioning” of a legislative body, courts will have full power to examine its exercise.

The necessity test as applied to control of parliamentary employment matters by legislative assemblies

82. The central issue is the following: Is the claimed privilege – control of parliamentary employment matters by legislative assemblies – necessary to their proper functioning? It is up to those who claim the inherent privilege to prove that it is indeed necessary.
83. The *Application* fails to explain how the control of parliamentary employment matters by legislative assemblies is necessary to their proper functioning. The *Application* does contain an argument based on prior jurisprudence, to be examined later, suggesting that *House of Commons v. CLRB* is evidence of an acceptance of this particular privilege.<sup>105</sup> There is also a critique of Létourneau J.’s formulation of the necessity test in the Federal Court of Appeal decision in *Vaid*, but no application of the necessity test to the claimed

---

<sup>101</sup> *Ibid.* at para. 122.

<sup>102</sup> *Ibid.* at para. 125.

<sup>103</sup> *Ibid.* at para. 126.

<sup>104</sup> *Ibid.* at para. 123.

<sup>105</sup> [1986] 2 F.C. 372 [*CLRB*].

privilege.<sup>106</sup> Once again, it can be noted that in *New Brunswick Broadcasting Co.*, McLachlin J. stated that: “There is no dispute in the case law that necessity is the test.”<sup>107</sup> The necessity test cannot therefore be ignored.

84. To suggest that, in order for a legislative assembly to operate properly, it is necessary for the House of Commons to have complete control over the appointment and management of all employees, including the Speaker’s chauffeur, without reference to the *Canadian Human Rights Act* is clearly unreasonable. The role and responsibility of a chauffeur is far removed from the core functions of a legislative assembly and its proceedings. The legislative assembly will properly function, whether it has control over the position of chauffeur or not. It is simply not credible to contend, as the House of Commons does, that a legislative assembly has a privilege that entitles it to practice with impunity a broad range of discriminatory actions that are expressly prohibited by the *Canadian Human Rights Act* and that are totally inconsistent with the *Charter*.
85. It is acknowledged by the courts that they have no right to scrutinize the exercise of a particular privilege once the privilege has been recognised. There is no doubt, however, that the courts are fully entitled to judge the validity of a constitutionally recognized claim of inherent privilege applying the necessity test. This is precisely what must be done in the case at hand. When assessed against the test of necessity, the claimed parliamentary privilege – control over employment matters by the legislative assembly – fails to pass by any measure. There is no scrutiny of an exercise of the privilege, as is alleged by the House of Commons, simply the realisation that the claimed privilege is non-existent.
86. A somewhat similar position is held in *Thompson v. McLean*, where Campbell J. states:

It may be clear that the First Clerk Assistant or the Sergeant-at-Arms or the legislative assistant of a house leader performs duties and enjoys an employment relationship completely within the core of legislative and parliamentary privilege.

---

<sup>106</sup> *Application*, *supra* note 1 at para. 37.

<sup>107</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 at para. 121.

It may be that such cases can be determined on the bare pleadings without any evidence. It may not be so clear that a bartender hired to serve drinks or a gardener or a social convener or a caterer works completely within the core of parliamentary privilege essential for the fulfilment of legislative and political functions. To understand that legislative bodies employ a wide range of people whose work appears far from the core of legislative and parliamentary privilege, one need only look at the bargaining unit description certifying the Public Service Alliance as bargaining agent for a unit of House of Commons employees comprising:

all general service employees of the House of Commons of Canada providing valet, elevator operation, dispatching, messenger, driving, cleaning and maintenance, warehousing, food preparation and serving services, excluding supervisors...<sup>108</sup>

87. Campbell J. appears to separate the employees into two groups based on their relationship to the core functions of the legislative assembly. The first group performs tasks that are directly relevant to proceedings, while the second group does not. A parliamentary privilege that would claim control over all employees, regardless of their tasks, as is done in the case at hand, is certainly not necessary to the proper functioning of the legislative bodies, and is therefore of no merit.

#### The impact of *House of Commons v. CLRB*

88. It is very difficult to conclude that the control of all staff is necessary to the proper functioning of the legislative assembly. Therefore, the argument based on the necessity test – that the control of all employment matters is a parliamentary privilege – is without any substance. In fact, the House of Commons, which bears the onus to prove necessity, does not succeed in making its case. The House of Commons tries to circumvent the question of necessity by looking at previous Canadian jurisprudence and whether it affirms the claimed privilege. This argument is anchored in the *CLRB* case.

---

<sup>108</sup> [1998] O.J. No. 2070, at para. 40 [*Thompson*].



89. The two citations on which the House of Commons bases its argument in the *Application* are the following. First, Pratte J. states that:

Now, parliamentarians, rightly or wrongly, consider the right of the House and the Senate to appoint and control their staff as one of their privileges.<sup>109</sup>

90. Second, in concurring reasons, Hugessen J. suggests:

...it seems to me that one of those [the House's] privileges is precisely that the House shall have the direction and control of its staff just as it does of its officers, the clerk and the Sergeant-at-Arms...<sup>110</sup>

91. The foundations for these claims by the judges lie in Beauchesne and Maingot. Pratte J. made reference to the fourth edition of Beauchesne (published in 1958) which, as seen above, departed from the two earlier editions and broadened significantly the scope of the privilege.<sup>111</sup> The publication of the fifth edition in 1979<sup>112</sup>, 17 years after the *Civil Service Act* was amended to exclude parliamentary employees, re-established the scope of the privilege available to parliamentary officers to what it was in the second edition<sup>113</sup>, i.e. in relation to the support the officers provide to the operations of the House. In order to have the most recent analysis with regard to parliamentary procedure, Pratte J. should have relied on the fifth and then current edition published seven years before the case rather than on the fourth edition published more than 28 years earlier when the *Civil Service Act* still applied to parliamentary employees.

92. As for Maingot, among the list of various aspects of privilege relating to the House of Commons' right to regulate its internal affairs free from interference, he notes the right to appoint and manage its staff.<sup>114</sup> Because *CLRB* was decided in 1986, the judges consulted the first edition of *Parliamentary Privilege in Canada*, the only one available at that time.

---

<sup>109</sup> *CLRB*, *supra* note 105 at para. 20.

<sup>110</sup> *Ibid.* at para. 39.

<sup>111</sup> Beauchesne, 4<sup>th</sup> ed., *supra* note 46: see para. 30-36 of this text for a detailed analysis of the discrepancies in the different editions of Beauchesne's *Rules and Forms of the House of Commons*.

<sup>112</sup> Beauchesne, 5<sup>th</sup> ed., *supra* note 51.

<sup>113</sup> Beauchesne, 2<sup>nd</sup> ed., *supra* note 44.

In that edition, Maingot does use a few references to support his claim of privilege, but of all these sources and the arguments that they present have already been treated in this report. Furthermore, in the second edition, as has already been examined, Maingot does not provide any support in claiming the House's right to appoint and manage its staff, be it in the form of parliamentary authorities, legislation, or jurisprudence.

93. Moreover, the comments used by the House of Commons, which vaguely remark that parliamentarians consider the right to appoint and control their staff as one of their privileges, are not central to the conclusions drawn by the judges. The question before the tribunal was whether the House of Commons operated a federal undertaking or a business as defined by Part V of the *Canada Labour Code*.<sup>115</sup> The answer was that it did not, and all three judges came to this conclusion independently of their opinions concerning parliamentary privilege. In this sense, the reflections that pertain to parliamentary privilege are simply *obiter* and it is surprising that these passing comments have been considered authoritative. Finally, for all practical purposes, the *obiter* comments in *CLRB* were overturned by *Vaid*.<sup>116</sup>

94. A few Canadian court decisions have followed the *obiter* of the *CLRB* decision. For example, *Soth v. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*<sup>117</sup> and *Manitoba Government Employees Assn. v. Legislative Assembly Management Commission*<sup>118</sup> are the two principal cases that make use of these statements. Both judgments were decided in a first instance tribunal. *Thompson*<sup>119</sup>, however, a decision that came subsequent to *Soth* and *Manitoba*, clearly contradicted what *Soth* and *Manitoba* held concerning employment matters in a legislative assembly. Campbell J. stated the following:

---

<sup>114</sup> Maingot, 1<sup>st</sup> ed., *supra* note 55 at p. 157.

<sup>115</sup> *CLRB*, *supra* note 103.

<sup>116</sup> *Vaid*, *supra* note 2.

<sup>117</sup> 23 O.R. (3d) 440 [*Soth*].

<sup>118</sup> [1990] M.J. No. 72 [*Manitoba*].

<sup>119</sup> *Thompson*, *supra* note 108.

It jars a little to apply, to a modern public service employer, the concepts of absolute privilege and absolute immunity asserted in this case by the Office of the Assembly.

It is one thing to say that right of the Legislative Assembly to exclude television cameras is necessary to its parliamentary function and that the courts have no right to interfere.

It is another thing to say that allegations, that the Office maintained an inadequate sexual harassment policy and fired an employee without just cause, come so close to the core political function of the Legislative Assembly that absolute parliamentary privilege prevents the court from even hearing the allegations in a case where the factual nature of the employment relationship is unclear.

If a court is going to say that parliamentary privilege goes that far, it will not be this court at this stage of the proceedings without a trial.<sup>120</sup>

95. Campbell J. further stated that: “it cannot be said that the law in this area is so completely settled by binding authority that the plaintiff should be deprived of an opportunity to test at trial the claim of privilege raised by the Office of the Assembly.”<sup>121</sup>

## Conclusion

96. Ever since *Stockdale*, the courts have assessed claims to inherent parliamentary privilege on the basis of two criteria: the authorities and necessity. *New Brunswick Broadcasting Co.* confirms this test as it pertains to Canadian parliamentary privilege. The onus is on the House of Commons to prove that the claimed privilege meets the criteria. The position taken by the House of Commons in this case does not meet either.
97. The House of Commons presents several arguments. First, it makes the claim that Standing Order 151 is evidence of an accepted privilege. According to the judgment in *Stockdale*, however, a motion adopted only by the House of Commons cannot constitute privilege. Furthermore, parliamentary tradition in the U.K. has consistently respected this reasoning, in particular with the creation of the *Papers Act*.

---

<sup>120</sup> *Ibid.* at para. 44-47.

<sup>121</sup> *Ibid.* at para. 50.



98. The House of Commons also bases many of its arguments on the authorities. Yet the House of Commons largely neglects the fact that *Erskine May*, the predominant U.K. source for parliamentary privilege, provides no support for its claim of privilege. Neither do Marleau and Montpetit, who suggest that the courts have, with few exceptions, limited their definition of parliamentary privilege to the role of parliamentarians as debaters and legislators. The House of Commons finds some comfort in *Beauchesne* and Maingot. These publications are exceptions, however. The third and fourth editions of *Beauchesne* diverge from the second, and were subsequently corrected in the fifth and sixth, while Maingot, in his second edition, does not provide any procedural authority to back up his claims of employment matters as a parliamentary privilege.
99. The House of Commons, however, claims that since *Stockdale* the "...category of internal affairs and proceedings is privileged." It suggests that the term "proceedings in Parliament" has a broad meaning that encompasses "internal affairs and procedures" which, in turn, encompasses employment matters. The basis for this assertion, the House argues, is an interpretation made by the courts. It has been demonstrated, however, that the court judgments that have broadened the definition of "proceedings in Parliament" have done so wrongly. In incorrectly enlarging the scope of "proceedings in Parliament", the courts have departed from the objective in article 9 of the Bill of Rights without support from the procedural authorities who do not recognise such a broad interpretation.
100. Finally, the House of Commons argues that control of parliamentary employment matters is necessary to its proper functioning. The House of Commons does not, however, undertake a thorough examination of the necessity test. Instead, it relies mostly on the *obiter* statements given in *CLRB*. When examined, the necessity test defeats the claim of the House of Commons, as control of parliamentary employment matters is not necessary to its proper functioning. Furthermore, the decisions that support the House of Commons' claim are few, and basically flawed.

The comments that they make on employment matters are undermined or overturned by subsequent jurisprudence. The main decision on which the House of Commons bases its argument, *CLRB*, does not base its disposition on the claimed privilege and, in fact, provides little support for the existence of the claimed privilege.

101. If the House of Commons were to succeed, its employees would have no recourse to third party adjudication of discrimination complaints. This is admitted more than once in the *Application*:

The Applicants' position throughout these proceedings has been that the right of the Speaker of the House of Commons to hire, manage and dismiss House employees is among the constitutionally-entrenched parliamentary privileges over which the House has exclusive jurisdiction.<sup>122</sup>

...no outside institution can review the House's operations when an allegation of a human rights violation is made.<sup>123</sup>

102. The Legislative Assembly of Ontario states this even more boldly in the *Legislative Assembly of Ontario Factum*:

It may be that discrimination constitutes a wrongful use of the power to appoint and manage employees, but it is nevertheless about their appointment and management.<sup>124</sup>

103. Not only are the results unacceptable, but the basis for the claim of inherent privilege is unfounded. There is no privilege over employees, beyond the standard rights and authority that the House of Commons, or any employer, has with respect to its employees. Employers have sufficient control over their employees because they are employers. The law that generally applies to all employers should, therefore, equally apply to the House of Commons. There is no historically recognised authority that substantiates the claimed privilege that seeks to assert parliamentary interests over the individual rights of employees, nor does necessity justify it.

---

<sup>122</sup> *Application*, *supra* note 1 at para. 2.

<sup>123</sup> *Ibid.* at para. 22.

104. This Committee asked for an analysis of the procedural arguments presented or implied by the House of Commons in *Vaid*; this report was intended to meet that request. A thorough review of the parliamentary authorities from the U.K. and Canada has been conducted to determine whether the claimed inherent privilege over staffing matters in *Vaid* is acknowledged. The goal was to compare the position of the House of Commons with respect to those authorities. The result of that review is conclusive. No evidence has been found attesting to the existence of the claimed inherent privilege, based either on the authorities, practice, or statute law. Consequently, the first test set out in *Stockdale* and confirmed in *New Brunswick Broadcasting Co.* has not been met. With respect to the second test, the proof of necessity, a survey of jurisprudence was undertaken to understand the position of the courts. As a result of this exercise, and based on the decisions to date in *Vaid*, it appears that the courts will find it difficult to accept the claim that the employment status of the Speaker's chauffeur is necessary to the proper functioning of the House of Commons and that it should be immune from any outside review in these matters. Accordingly, there is little procedural substance to the position taken by the House of Commons and hence, no justification.

---

<sup>124</sup> *Legislative Assembly of Ontario Factum*, *supra* note 11 at para. 41.





# **L'AFFAIRE VAID ET L'OBLIGATION DE TENIR COMPTE DES AUTORITÉS PARLEMENTAIRES**

**Document de recherche présenté au Comité sénatorial permanent du Règlement,  
de la procédure et des droits du Parlement**

*par Charles Robert, Joël M. Michaud et Nicolas M. Rouleau\**

\*\*\* Ce document représente le travail des auteurs et ne reflète pas nécessairement les vues du  
Comité ni celles de ses membres. \*\*\*

## Demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada et objet du rapport

1. Le 31 janvier 2003, des avocats représentant la Chambre des communes et l'honorable Gilbert Parent adressaient un Exposé des arguments des demandeurs de l'autorisation d'appel<sup>1</sup> à la Cour suprême du Canada (« Cour suprême ») au sujet de la décision de la Cour d'appel fédérale rendue le 28 novembre 2002, selon laquelle le Tribunal canadien des droits de la personne était habilité à faire enquête sur la gestion du personnel de la Chambre des communes par son président et, en l'occurrence, sur les plaintes de discrimination dont se disait victime M. Satnam Vaid de la part du président Parent et de la Chambre des communes (« demandeurs »)<sup>2</sup>.
2. Selon la *Demande*, la décision de la Cour d'appel fédérale « [traduction] s'écartait de presque toute la jurisprudence établie [...] en soutenant que les tribunaux judiciaires et administratifs étaient compétents non seulement pour déterminer si telle ou telle catégorie de privilège parlementaire existe, mais aussi pour examiner chaque exercice d'un privilège »<sup>3</sup>.

---

\* Charles Robert est le greffier principal – Services de recherche sur la procédure au Sénat, et Joël M. Michaud et Nicolas M. Rouleau sont étudiants à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

<sup>1</sup> *Memorandum of Argument of the Applicants for Leave to Appeal*, déposé le 31 janvier 2003 à la Cour suprême du Canada, dossier n° 29564 [*Demande*].

<sup>2</sup> *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2003] 1 C.F. 602, 2002 CAF 473 conf. [2002] 2 C.F. 583, 2001 CFPI 1332 [*Vaid*].

<sup>3</sup> *Demande*, *supra* note 1 au para. 3.

Cette conclusion, selon la *Demande*, « [traduction] soulève des questions fondamentales quant à la séparation et à l'indépendance des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans le système parlementaire [sic] canadien »<sup>4</sup>.

3. Pour expliquer l'importance de l'affaire, la *Demande* saisit la Cour suprême de quatre questions :

- a) Le pouvoir des tribunaux judiciaires et administratifs est-il limité dans la détermination des catégories de privilège sur lesquelles le pouvoir législatif a compétence exclusive ou ces tribunaux sont-ils habilités à examiner chaque exercice de privilège parlementaire?
- b) Le pouvoir de nommer et de gérer du personnel est-il une catégorie de privilège parlementaire?
- c) Si le pouvoir de nommer et de gérer du personnel est une catégorie de privilège parlementaire, les allégations de discrimination réduisent-elles la portée de cette catégorie, par exemple au sens où les tribunaux ou l'État (en l'espèce le Tribunal canadien des droits de la personne) pourraient examiner les mesures prises par les demandeurs?
- d) Lorsqu'il a adopté la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, le Parlement a-t-il renoncé à son privilège eu égard aux catégories d'emploi couvertes par la Loi, comme c'est le cas de l'emploi de M. Vaid?<sup>5</sup>

4. Ce rapport a été rédigé à la demande du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Il s'agit d'évaluer la position de la Chambre des communes et les arguments sur lesquels elle a étayé

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, au para. 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*, au para. 20.



son privilège. Le rapport porte essentiellement sur la deuxième question soulevée par la Chambre des communes, laquelle n'a pas été suffisamment approfondie par la Cour d'appel fédérale dans *Vaid*<sup>6</sup>. Le rapport donne au Sénat l'occasion, s'il le désire, de participer au débat judiciaire avec une perspective nouvelle, qui concilie l'application du privilège parlementaire et la protection des droits individuels. C'est à la Chambre qu'incombe l'obligation de prouver l'existence du privilège qu'elle revendique. Nous montrerons non seulement qu'elle ne s'est pas acquittée de cette obligation, mais que la revendication n'a pas de fondement.

### La position de la Chambre des communes

5. Dans les arguments qu'ils avancent pour s'opposer à toute supervision externe de la Chambre des communes, les demandeurs font valoir que, dans les questions qui concernent le privilège parlementaire, « [traduction] aucune institution externe ne peut examiner les opérations de la Chambre en cas d'allégation d'infraction aux droits de la personne. Ce genre d'examen externe risquerait de perturber gravement l'efficacité du fonctionnement du Parlement »<sup>7</sup>. Le point de vue adopté par la Chambre des communes à savoir que la nomination et la gestion de son personnel constituent en fait un privilège parlementaire et, qui plus est, un privilège nécessaire, est au cœur de sa position. En tant que tel, ce privilège aurait qualité constitutionnelle et serait exempté de toute réserve ou limitation en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou des dispositions législatives pertinentes en matière de droits de la personne.
6. L'idée que la gestion du personnel de la Chambre des communes est un privilège s'appuie, selon la *Demande*, sur deux propositions fondamentales. La première renvoie à l'article 151 du Règlement de la Chambre des communes,

---

<sup>6</sup> *Vaid*, *supra* note 2.

<sup>7</sup> *Demande*, *supra* note 1 au para. 22.

en vigueur depuis 1868, qui dispose que « [l]e Greffier de la Chambre [...] a la direction et le contrôle du personnel des bureaux, sous réserve des instructions qu'il peut recevoir, à l'occasion, de l'Orateur ou de la Chambre »<sup>8</sup>. La seconde proposition est que les tribunaux canadiens ont « [traduction] systématiquement reconnu le privilège des assemblées législatives concernant les questions d'emploi »<sup>9</sup>.

7. Ces arguments à l'appui de l'idée que la dotation en personnel est un privilège parlementaire réitérent ceux de différents mémoires adressés par la Chambre des communes<sup>10</sup> et le président de l'Assemblée législative de l'Ontario<sup>11</sup> à la Cour d'appel fédérale. Cette position serait, paraît-il, étayée par le critère de la nécessité, comme toutes les revendications de privilège inhérent devraient l'être pour vraiment donner lieu à une déclaration de « privilège parlementaire ». La Chambre des communes estime que le contrôle de la gestion des ressources humaines par les assemblées législatives est nécessaire à leur bon fonctionnement. Si la position adoptée dans la *Demande* était reconnue, tout examen du privilège présumé reviendrait à une ingérence dans le fonctionnement de l'assemblée législative et donc à un déni de son indépendance par rapport à la Couronne. La Chambre des communes semble convaincue que, même si elle commet un acte de discrimination, celui-ci ne devrait pas être assujéti à un examen externe. Voici un extrait du mémoire présenté par le président de l'Assemblée législative de l'Ontario à la Cour d'appel fédérale: « [traduction] Il se peut que l'exercice discriminatoire du pouvoir de nommer des employés et de gérer du personnel soit fautif, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit de leur nomination et de leur gestion »<sup>12</sup>; par conséquent, il n'y a rien à y faire.

---

<sup>8</sup> *Ibid.* au para. 42, citant l'article 151 du *Règlement de la Chambre des communes*.

<sup>9</sup> *Ibid.* au para. 43.

<sup>10</sup> *Memorandum of Fact and Law of the Appellants : The House of Commons and the Honourable Gilbert Parent*, Cour d'appel fédérale, dossier n° A-1-02 [*Mémoire de la Chambre des communes*].

<sup>11</sup> *Memorandum of Fact and Law of the Intervener : The Speaker of the Legislative Assembly of Ontario*, Cour d'appel fédérale, dossier n° A-1-02 [*Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*].

<sup>12</sup> *Ibid.* au para. 41.

8. Si la Cour suprême devait confirmer la position de la Chambre des communes, cela signifierait que toutes les assemblées législatives sont totalement soustraites à l'application des dispositions législatives sur les droits de la personne, y compris celles de la *Charte*, et les employés de ces assemblées ne bénéficieraient alors d'aucune protection en la matière.

Les critères employés par les tribunaux pour déterminer la validité d'un privilège parlementaire revendiqué

9. L'arrêt de principe eu égard au privilège parlementaire inhérent est *Stockdale c. Hansard*<sup>13</sup>. La Chambre des communes et le président de l'Assemblée législative de l'Ontario ont estimé que cette décision britannique, rendue en 1839, faisait jurisprudence pour toutes les décisions judiciaires ultérieures<sup>14</sup>. C'est sur l'affaire *Stockdale* que s'appuie l'arrêt canadien fondamental, *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*<sup>15</sup>. Dans *Stockdale*, la Cour du Banc de la Reine d'Angleterre a unanimement refusé de reconnaître le privilège revendiqué par la Chambre des communes pour protéger un éditeur, Hansard, de toute responsabilité en matière de diffamation. Le tribunal a déterminé que le privilège allégué n'était pas reconnu parmi les autorités et qu'il n'était pas nécessaire au fonctionnement de l'Assemblée législative. La nécessité est manifestement le critère de détermination de la validité d'un privilège<sup>16</sup>, mais rappelons que, dans *Stockdale*, le procureur général, qui défendait la Chambre des communes, a déclaré que le privilège en question devait également avoir été exercé depuis longtemps et avoir été approuvé<sup>17</sup>. Le juge Patteson a par ailleurs apporté des réserves au critère, déclarant qu'il ne suffisait pas que le procureur général fasse valoir l'exercice durable et la reconnaissance du privilège, mais qu'il

---

<sup>13</sup> (1839), 9 AD. & E. 1, 112 E.R. 1112 [*Stockdale*].

<sup>14</sup> *Demande*, supra note 1 au para. 29; *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*, supra note 11 au para. 22.

<sup>15</sup> [1993] 1 R.C.S. 319 [*New Brunswick Broadcasting Co.*].

<sup>16</sup> *Stockdale*, supra note 13 à la p. 1169.

<sup>17</sup> *Ibid.* à la p. 1145.



fallait également fournir une preuve historique de son existence, notamment d'après les autorités :

[Traduction] Cela dit, eu égard à l'exercice du pouvoir en question, j'estime que cet exercice est une affaire d'histoire et que, par conséquent, l'observation de Monsieur le procureur général, à savoir qu'il ne devrait pas être invité à faire valoir une exception pour prouver un état de fait, n'est pas fondée. Si, effectivement, la défense avait déclaré que la Chambre des communes du Parlement avait l'habitude d'exercer ce pouvoir, l'exception aurait admis l'exercice, mais aucune allégation de cet ordre ne semble être contenue dans la défense; et le fait historique de l'exercice du pouvoir est introduit par l'avocat des défendeurs lui-même, qui s'en sert pour affirmer que ce pouvoir doit être légal. C'est aux défendeurs qu'il appartient de prouver qu'il en est ainsi, car c'est de toute évidence contraire à la loi à première vue. Il est remarquable qu'aucune mention ne soit faite de ce pouvoir présumé de la Chambre des communes dans de quelconques textes faisant autorité ou sous la plume de spécialistes. Il n'apparaît nulle part dans les privilèges ou les pouvoirs accordés officiellement à la Chambre. [Nous soulignons.]<sup>18</sup>

10. L'arrêt *Stockdale* a donc établi les deux critères à respecter pour la validation d'un privilège inhérent : 1) les ouvrages faisant autorité, qui sont la preuve péremptoire que le privilège est reconnu; 2) la nécessité, la preuve claire que le privilège est indispensable au bon fonctionnement de l'assemblée législative. C'est ce qu'il appartient à la Chambre des communes de prouver.
11. Au Canada, le premier critère comprend deux volets. La Chambre des communes doit prouver que le privilège revendiqué est non seulement reconnu par les autorités parlementaires canadiennes, mais aussi admis par les autorités britanniques. Comme l'explique la juge McLachlin (tel était alors son titre), s'exprimant au nom de la majorité dans *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)* :

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* mentionne expressément l'intention des rédacteurs de notre Constitution d'établir une constitution « semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ». Il s'ensuit que pour déterminer quels pouvoirs constitutionnels possèdent nos assemblées législatives, nous devrions commencer par

---

<sup>18</sup> *Ibid.* à la p. 1189.

examiner les pouvoirs traditionnellement confiés au Parlement du Royaume-Uni.

Sans cet appui, la Chambre ne peut pleinement satisfaire à l'exigence générale de prouver que le privilège est reconnu<sup>19</sup>.

#### Les répercussions de l'article 151 du Règlement

12. Dans la *Demande*, la Chambre des communes renvoie à l'article 151 du Règlement :

Le Greffier de la Chambre est responsable de la garde de tous les documents et archives de la Chambre et a la direction et le contrôle du personnel des bureaux, sous réserve des instructions qu'il peut recevoir, à l'occasion, de l'Orateur ou de la Chambre<sup>20</sup>.

13. La Chambre des communes cite cet article vraisemblablement comme preuve que le privilège revendiqué (contrôle des assemblées législatives sur les questions relatives à l'emploi) est reconnu. L'article 151 du Règlement est en vigueur depuis 1868, et la Chambre des communes semble donc inférer que le privilège revendiqué existe depuis ce temps.
14. Il n'existe en réalité aucun fondement à la prétention que l'article 151 du Règlement constitue un privilège. Cet article ne fait que circonscrire les rôles respectifs du greffier et du président. Le greffier et le président sont des employeurs, leurs employés sont des employés, et le greffier et le président n'ont pas de « privilège » spécial à l'égard de ces employés si ce n'est le pouvoir conféré à tout employeur sur ses employés. Il convient de noter que le Sénat ne possède pas de règle équivalente.

---

<sup>19</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 à la page 378.

<sup>20</sup> *Demande*, *supra* note 1 au para. 42.

15. En 1705, les deux Chambres du Parlement britannique ont décrété qu'aucun nouveau privilège ne pouvait être instauré sans qu'elles n'y consentent toutes les deux<sup>21</sup>, ce qui signifie en termes concrets que tout nouveau privilège ne serait établi que par voie législative<sup>22</sup>. L'arrêt *Stockdale* a confirmé le principe : le tribunal a appliqué cette approche et rejeté la résolution de la Chambre des communes destinée à protéger Hansard. Il a déclaré qu'il ne suffit pas que la Chambre des communes détermine de son propre chef en quoi consiste un privilège parlementaire, puisque la Chambre pourrait effectivement créer n'importe quel privilège sans que les tribunaux puissent en faire un examen indépendant<sup>23</sup>.
16. Le Parlement britannique a de nouveau reconnu le principe ci-dessus en 1840, après la décision *Stockdale*, lorsqu'il a adopté la *Parliamentary Papers Act*<sup>24</sup>, qui attribue l'immunité absolue aux documents publiés par l'une ou l'autre Chambre. La *Papers Act* a été prise par les deux Chambres et sanctionnée par la Couronne, et elle constitue un énoncé clair du fait qu'une simple ordonnance de l'une des Chambres ne suffit pas à créer un privilège.
17. Il importe également de prendre note de la *House of Commons Officers Act 1812*<sup>25</sup>, qui a servi de modèle à l'article 151 du Règlement. En vigueur jusqu'en 1978, cette loi attribuait au greffier de la Chambre des communes et au sergent d'armes « [traduction] le pouvoir de désigner et de nommer, par vente ou autrement, et le pouvoir de suspendre et de renvoyer les greffiers, les agents et les messagers ainsi que toute autre personne travaillant pour la Chambre des

---

<sup>21</sup> En 1705, la Chambre des Lords a décidé qu'aucune des chambres n'avait le pouvoir de créer de nouveaux privilèges, et, lorsque cela a été communiqué à la Chambre des communes, celle-ci a donné son accord : 17 Lords Journals 677; 14 Commons Journals 555, 560 [Lords Journals].

<sup>22</sup> *Parliamentary Papers Act 1840*, 3-4 Vict., ch. 9 (R.-U.) [*Papers Act*]; *Parliamentary Witnesses Oath Act 1871*, 34-35 Vict., ch. 83 (R.-U.).

<sup>23</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 à la p. 1174.

<sup>24</sup> *Papers Act*, *supra* note 21.

<sup>25</sup> 52 George III, ch. 11 (R.-U.) [*House of Commons Officers Act*].



communes dans leurs services respectifs »<sup>26</sup>, sous réserve de l'approbation du président en cas de renvoi. Dans aucune version de l'ouvrage d'Erskine May intitulé *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament* il n'est suggéré que cette loi a investi la Chambre des communes d'un privilège quelconque<sup>27</sup>. L'auteur y identifie plutôt les personnes qui, à la Chambre des communes, avaient la responsabilité et le pouvoir de superviser son administration. L'exercice de ce pouvoir supposait nécessairement certains droits – comme c'est le cas dans toutes les relations d'emploi – mais il ne conférait pas de privilège distinct.

18. Par conséquent, comme le dicte *Stockdale* et comme le reconnaissent le Parlement britannique et le traité d'*Erskine May*<sup>28</sup>, l'article 151 du Règlement, qui est une résolution adoptée uniquement par la Chambre des communes, ne saurait constituer ni établir un privilège parlementaire. On ne peut absolument pas s'y fier comme preuve de l'existence d'un privilège parlementaire inhérent à l'égard des questions d'emploi. Un article du Règlement pourrait attester d'un privilège, mais ne peut par lui-même l'établir. Il s'agit maintenant de déterminer si le contrôle des questions relatives à l'emploi au Parlement ressortit aux autorités parlementaires ou au critère de la nécessité.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Sir Donald Limon et W.R. McKay, dir., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 22<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1997 [Erskine May, 22<sup>e</sup> éd.]; comme on le verra plus loin, *Erskine May* est l'autorité par excellence concernant le Parlement britannique.

<sup>28</sup> *Ibid.* à la p. 81.

## Les autorités parlementaires

### a) Au Royaume-Uni

19. Ce qui frappe dans les arguments et les conclusions énoncés jusqu'ici dans l'affaire *Vaid*, c'est l'absence d'examen approfondi de l'histoire du privilège inhérent revendiqué au regard des autorités parlementaires attestées, au Royaume-Uni et au Canada. Ni les mémoires adressés par la Chambre des communes ou par le président de l'Assemblée législative de l'Ontario à la Cour d'appel fédérale, ni la *Demande* ne font référence aux autorités parlementaires britanniques ou canadiennes.
20. Il n'est pas absurde de supposer que, si la nomination et la gestion des membres du personnel parlementaire constituaient effectivement un privilège à la fois attesté par l'histoire et nécessaire à l'efficacité du fonctionnement du Parlement, il devrait être possible de trouver confirmation de cette affirmation dans les textes relatifs à la pratique parlementaire. Mais ce fait n'apparaît dans aucune version d'*Erskine May*, qui est la source de référence par excellence sur le Parlement britannique, non plus que dans l'ouvrage de Bourinot intitulé *Parliamentary Practice* ou dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes de Beauséjour*, qui étaient jusqu'à récemment les sources canadiennes classiques.
21. Le traité d'Erskine May a été tout d'abord publié à Londres en 1844<sup>29</sup>. La vingt-deuxième et dernière édition a été publiée en 1997<sup>30</sup>. Son auteur initial, Thomas Erskine May, a travaillé pour la Chambre des communes pendant 40 ans avant sa nomination en tant que greffier de la Chambre en 1871. Il est resté à ce poste jusqu'en 1886 et a produit les neuf premières éditions de l'ouvrage. Les versions suivantes ont été mises à jour et révisées sous le nom

---

<sup>29</sup> Erskine May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 1<sup>re</sup> éd., Londres, Butterworths, 1844.

<sup>30</sup> Erskine May, 22<sup>e</sup> éd., *supra* note 26.

du greffier courant de la Chambre des communes. Aucun ouvrage sur la pratique parlementaire n'a jamais atteint le niveau d'excellence du traité d'Erskine May. Il s'agit d'une autorité quasi-biblique.

22. La meilleure édition d'*Erskine May* est peut-être la quatorzième, parue en 1946<sup>31</sup>. Elle a été rédigée par le greffier de l'époque, Sir Gilbert Campion, en collaboration avec d'autres spécialistes notables du domaine de la procédure parlementaire. Une grande partie du texte a été considérablement améliorée et modifiée, notamment les chapitres sur les privilèges, qui ont été refondus et augmentés. En fait, c'est dans cette version qu'apparaît la définition classique du privilège :

[Traduction] Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers dont jouit collectivement chaque Chambre en tant qu'élément constituant de la Haute Cour du Parlement et dont jouissent individuellement les membres de chaque Chambre, sans quoi ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions et qui dépassent ceux dont jouissent d'autres corps ou particuliers<sup>32</sup>.

23. Mais, dans toutes les versions publiées, le traitement du privilège parlementaire reste presque exclusivement centré sur les droits et pouvoirs de l'assemblée législative et sur les immunités de ses membres. Ces privilèges, immunités et pouvoirs incluent la liberté d'expression et l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, ou l'immunité d'entraves ou de voies de fait. Le privilège comporte également le pouvoir, pour l'assemblée législative, d'assigner des témoins à comparaître et de réprimander, voire d'arrêter et d'emprisonner, ceux qui désobéissent à ses ordonnances ou qui portent outrage à son autorité et à sa dignité.

---

<sup>31</sup> Erskine May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 14<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1946 [Erskine May, 14<sup>e</sup> éd.].

<sup>32</sup> *Ibid.* à la p. 41.



24. On ne trouve, dans aucune des éditions d'*Erskine May*, rien qui puisse étayer l'idée que les relations d'emploi doivent être considérées comme un privilège parlementaire. Il en est ainsi malgré les antécédents de la législation sur la question du rôle et des responsabilités des hauts fonctionnaires de la Chambre des communes britannique, comme on l'a vu plus haut au paragraphe 17 au sujet de la *House of Commons Officers Act*.

b) Au Canada

25. La description que donne *Erskine May* des privilèges parlementaires a généralement été adoptée dans les textes faisant foi au Canada, notamment dans l'ouvrage de Bourinot intitulé *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* et dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes de Beauduchesne*.
26. La première édition de l'ouvrage de John George Bourinot est parue en 1884, quatre ans après sa nomination au poste de greffier de la Chambre des communes<sup>33</sup>. L'ouvrage a été favorablement comparé à son modèle britannique. Dans son exposé sur les privilèges parlementaires, leur objet et leur portée, Bourinot a manifestement cherché à être aussi exhaustif qu'*Erskine May*.

---

<sup>33</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 1<sup>ère</sup> éd., Montréal, Dawson Brothers, 1884.

27. Expliquant le caractère essentiel des privilèges, Bourinot déclare ce qui suit :

[Traduction] Il est tout à fait évident qu'une assemblée législative serait absolument incapable de s'acquitter de ses fonctions avec efficacité si elle n'avait le pouvoir de punir les contrevenants, d'imposer des sanctions disciplinaires à ses membres, de les contraindre à exécuter ses ordonnances et de prévenir toute ingérence dans ses délibérations et ses débats <sup>34</sup>.

28. Dans le reste du chapitre, l'auteur aborde les différents privilèges et les diverses procédures dont la Chambre dispose. Cependant, nulle part dans ce chapitre, il ne mentionne les relations d'emploi comme privilège parlementaire ni ne les traite comme tel.

29. Bourinot décrit également les fonctions des agents de la Chambre des communes. En 1916, lorsque la quatrième édition a paru<sup>35</sup>, la *Loi sur le service civil*<sup>36</sup> avait été modifiée de telle sorte qu'elle englobait désormais les agents, les employés et le personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. Le greffier avait acquis le rang de sous-ministre « [traduction] chargé de fonctions et responsabilités spéciales eu égard à la gestion du personnel de la Chambre »<sup>37</sup>. En 1908, dans le débat sur le projet de loi modifiant la *Loi sur le service civil*, le ministre promoteur avait expliqué que le projet d'englober les employés de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement dans la Fonction publique avait pour motif qu' « [...] en ce qui touche aux traitements, aux nominations, aux classifications et aux promotions, il serait préférable de mettre sous la même loi [que celle qui était appliquée dans la Fonction publique] les employés de la

---

<sup>34</sup> *Ibid.* à la p. 188.

<sup>35</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Canada Law Book, 4<sup>e</sup> édition, Toronto, 1916 [Bourinot, 4<sup>e</sup> éd.].

<sup>36</sup> 7-8 Edward VII, ch. 15 [*Loi sur le service civil*].

<sup>37</sup> Bourinot, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 36 à la p. 183.

Chambre »<sup>38</sup>. On reconnaissait par ailleurs que l'objet de la Loi n'était pas d'empiéter de quelque façon sur la gestion de ses propres affaires par la Chambre des communes<sup>39</sup>. Les employés de la Chambre des communes sont restés assujettis à la *Loi sur le service civil* jusqu'en 1961.

30. Malheureusement, le volumineux ouvrage de Bourinot n'a pas connu le même sort que celui d'Erskine May. Bourinot lui-même a réussi à publier une deuxième édition en 1892<sup>40</sup>, mais il est mort en 1903 alors qu'il préparait une troisième édition<sup>41</sup>. Cette tâche a été reprise la même année par son successeur, Thomas Flint, qui a également édité la quatrième et dernière version de la *Parliamentary Procedure* en 1916<sup>42</sup>.

31. Par la suite, l'ouvrage de Bourinot est resté une source consultée pour les précédents précoces de la pratique parlementaire, mais on lui a rapidement préféré la dernière édition du traité d'Erskine May ou le recueil des articles du Règlement de la Chambre des communes, intitulé *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, tout d'abord publié en 1922<sup>43</sup> par Arthur Beauchesne. Il est lui-même devenu greffier de la Chambre des communes en 1925 et l'est resté jusqu'en 1949. Au cours de cette période, il a publié deux autres éditions de son ouvrage, soit en 1927<sup>44</sup> et en 1943<sup>45</sup>. Une quatrième édition a paru en 1964<sup>46</sup>, peu de temps avant sa mort.

---

<sup>38</sup> *Débats de la Chambre des communes* (29 juin 1908) à la p. 12128 (L'hon. Sydney Arthur Fisher).

<sup>39</sup> *Ibid.* à la p. 12120.

<sup>40</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Dawson Brothers, 1892.

<sup>41</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Thomas Barnard Flint, Toronto, Canada Law Book, 1903.

<sup>42</sup> Bourinot, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 35.

<sup>43</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 1<sup>ère</sup> éd., Toronto, Canada Law Book, 1922 [Beauchesne, 1<sup>ère</sup> éd.].

<sup>44</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book, 1927 [Beauchesne, 2<sup>e</sup> éd.].

<sup>45</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book, 1943 [Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd.].

<sup>46</sup> Arthur Beauchesne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4<sup>e</sup> éd. par Charles Michaud, Toronto, Carswell, 1964 [Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd.]; à noter que la version anglaise de la 4<sup>e</sup> éd. a été publiée en 1958.



32. Les deuxième, troisième et quatrième éditions de l'ouvrage de Beauchesne rendaient compte des fonctions du greffier et énonçaient les privilèges associés à ce poste et à celui d'autres agents de la Chambre. La formulation que l'on trouve dans la deuxième édition est différente de celles que l'on trouve dans les troisième et quatrième éditions. La deuxième édition, se réclamant de Bourinot, semble limiter les privilèges dont jouissent le greffier et d'autres agents de la Chambre aux activités relatives à la conduite des opérations parlementaires :

[Traduction] Le contrôle et la direction des fonctionnaires de la Chambre appartiennent aussi complètement aux privilèges de la Chambre qu'il est nécessaire au maintien de la dignité et de l'efficacité des affaires publiques par un corps législatif, au même titre que la réglementation de ses propres opérations dans ses murs. Ces agents sont guidés par certaines règles et ordonnances de la Chambre qui font partie de sa réglementation interne et sont aussi essentiellement des questions de privilège que la nomination des comités, la conduite des affaires publiques et le fonctionnement des Chambres en général, notamment les mesures prises par le président lui-même à son poste<sup>47</sup>.

33. Dans les troisième et quatrième éditions, le passage est modifié :

Le contrôle et la direction des fonctionnaires de la Chambre appartiennent aussi complètement aux privilèges de la Chambre que la réglementation de ses propres opérations dans ses murs<sup>48</sup>.

34. La suppression du membre de phrase « [...] qu'il est nécessaire au maintien de la dignité et de l'efficacité des affaires publiques par un corps législatif [...] » élargit considérablement la portée du privilège. En fait, la disparition de cet important membre de phrase élargit le privilège au-delà de tout ce qui était énoncé à l'origine. Dans la deuxième édition, il est clair que le pouvoir accordé sur les agents a trait à l'exécution des fonctions relatives aux travaux de la Chambre et à ses délibérations.

---

<sup>47</sup> Beauchesne, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 42 à la citation 830, p. 243; Bourinot, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 36 à la p. 184.

<sup>48</sup> Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd., *supra* note 45 à la citation 730, pp. 272-273; Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46 à la citation 446, p. 337.

Dans les troisième et quatrième éditions, il semblerait que le privilège accordé à la Chambre eu égard au contrôle et à la gestion de ses agents ne soit pas différent du contrôle qu'elle exerce sur ses débats.

35. Les troisième et quatrième éditions comportent également certains énoncés qui ne se trouvent pas dans l'édition précédente. Ces passages ont été ajoutés pour expliquer le pouvoir que la Chambre des communes conservait alors sur son personnel et ses employés même s'ils étaient couverts par la *Loi sur le service civil* : « [Traduction] [...] Ni le gouvernement ni aucune autre autorité n'a le pouvoir de s'occuper du personnel de la Chambre des communes à moins qu'il y soit expressément autorisé par une loi ou par une résolution de la Chambre »<sup>49</sup>.
36. Comme l'explique Beauchesne, la Chambre a décidé, par le biais de la *Loi sur le service civil*, de se départir :

[...] de son autorité en ce qui concerne les nominations, les mutations, les promotions, les traitements, les augmentations et la classification de son personnel. [...] il importe de ne pas oublier que la Chambre des communes n'est pas un service du gouvernement. La direction de ses propres fonctionnaires est l'un de ses privilèges incontestables. [...] La Chambre, en adoptant la *Loi sur le service civil*, a accepté d'utiliser le rouage de la Commission du service civil pour des fins précises, mais elle n'a pas aliéné ses droits traditionnels ni renoncé à son indépendance<sup>50</sup>.

37. C'est ainsi que, conséquence manifeste, le personnel de la Chambre n'apparaît pas dans la définition des employés de la Fonction publique. Par ailleurs, l'article 62 de la Loi exempte les agents, les greffiers et les employés de la Chambre des communes de l'application de la *Loi sur le service civil* à certains égards, notamment de l'embauche préférentielle de certains employés de

---

<sup>49</sup> Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd., *supra* note 45 à la citation 730, p. 273; Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46 à la citation 446, p. 337.

<sup>50</sup> Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd., *supra* note 45 à la citation 736, p. 276; avec de légers changements dans la 4<sup>e</sup> éd. : Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46 à la citation 448, p. 338.

session et de la durée des heures ouvrables ou de l'emploi pendant les vacances parlementaires, qui pourraient leur donner droit à un salaire ou une rémunération supplémentaire.

38. En 1978, près de vingt ans après le décès d'Arthur Beauchesne, Alistair Fraser, alors greffier de la Chambre, rédige la cinquième édition de l'ouvrage de *Beauchesne*, aidé d'un greffier de comité et d'un professeur d'université<sup>51</sup>. Cette édition conserve la définition classique du privilège, mais elle comporte en outre un énoncé qui accorde certains privilèges à certains agents ou fonctionnaires du Parlement. Selon la position adoptée dans l'édition de 1927, le privilège accordé aux agents du Parlement est défini au regard de l'appui qu'ils fournissent aux opérations de la Chambre. Cela signifie que les agents peuvent être exemptés de certaines obligations civiles qui entraveraient l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Ils peuvent refuser de faire partie d'un jury ou de comparaître comme témoins devant un tribunal, quoique ce dernier privilège soit souvent suspendu<sup>52</sup>.
39. Dans la sixième et plus récente édition de l'ouvrage de *Beauchesne*, parue en 1991, il est question également du personnel administratif des députés<sup>53</sup>. On y explique que le privilège parlementaire ne s'applique pas aux actes d'un membre du personnel d'un député de la Chambre des communes<sup>54</sup>. Pour résumer, rien dans *Beauchesne* ne permet d'étayer la revendication générale de la Chambre des communes. C'est peut-être la raison pour laquelle cette source n'est pas citée dans les mémoires de la Chambre des communes et du président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

---

<sup>51</sup> Alistair Fraser et G.A. Birch, dir., *Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1978 [Beauchesne, 5<sup>e</sup> éd.].

<sup>52</sup> *Ibid.* à la citation 78, p. 25.

<sup>53</sup> Alistair Fraser, W.F. Dawson et John Holtby, dir., *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6<sup>e</sup> éd., par Charles Zama Carswell, dir., trad. par Louis Giard, Toronto, Carswell, 1991 [Beauchesne, 6<sup>e</sup> éd.]; à noter que la version anglaise de la 6<sup>e</sup> éd. a été publiée en 1989.

<sup>54</sup> *Ibid.* à la citation 110, p. 29.



40. L'un des textes cités par la Chambre des communes et par les tribunaux est celui de Joseph Maingot, c.r., ancien légiste à la Chambre des communes et auteur de *Le privilège parlementaire au Canada*. La première édition de cet ouvrage est parue en 1982 (en anglais seulement)<sup>55</sup>. Une deuxième édition révisée a été publiée en 1997<sup>56</sup>.
41. Se démarquant considérablement des autorités canadiennes, Maingot énumère divers aspects du privilège ayant trait au « droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure », qu'il semble considérer comme une sous-catégorie de « délibérations du Parlement ». Dans la deuxième édition, Maingot prend généralement bien soin d'étayer chacun de ses points au moyen de références aux autorités parlementaires, aux lois ou à la jurisprudence. Par exemple, à la page 191, il cite *Halsbury's Laws of England*, 4<sup>e</sup> édition, à l'appui du troisième élément de sa liste, « [l]e droit de contrôler la publication des débats et des délibérations ainsi que ceux des comités en interdisant la publication<sup>57</sup> ». Le quatrième point, « [l]e droit d'appliquer des lois qui concernent sa procédure interne sans l'intervention des tribunaux<sup>58</sup> » est corroboré par une référence à *Bradlaugh c. Gossett*. Toutefois, le cinquième point de la liste, « [l]e droit d'administrer ses propres affaires dans son enceinte et à l'extérieur de la salle des débats (par exemple, d'y régler la vente des boissons alcooliques) et de choisir et de diriger son personnel<sup>59</sup> » n'est pas convenablement étayé. Le premier élément que Maingot présente – la réglementation de la vente des boissons alcooliques dans l'enceinte de la

---

<sup>55</sup> J.P. Joseph Maingot, c.r., *Parliamentary Privilege in Canada*, 1<sup>ère</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1982 [Maingot, 1<sup>ère</sup> éd.].

<sup>56</sup> J.P. Joseph Maingot, c.r., *Le privilège parlementaire au Canada*, Ottawa, Chambre des communes; Montréal, Les Presses universitaires McGill-Queen's, 2<sup>e</sup> éd., 1997 [Maingot, 2<sup>e</sup> éd.]; une version de la deuxième édition a également été publiée en anglais en 1997 sous le titre *Parliamentary Privilege in Canada*.

<sup>57</sup> *Ibid.* à la p. 191.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

Chambre – renvoie à *R. c. Graham-Campbell, ex parte Herbert*<sup>60</sup>, et à *Williamson c. Norris* (qui, comme nous le verrons plus loin, donnent lieu à des conclusions contradictoires concernant la question de savoir si les lois sur les permis d'alcool devraient s'appliquer au Parlement)<sup>61</sup>. Le deuxième exemple – le choix et la direction de son personnel – n'est étayé d'aucun renvoi. Donc, Maingot n'appuie d'aucune façon que ce soit son assertion que le droit de choisir et de diriger le personnel constitue un privilège.

42. S'appuyant sur une notion large des « affaires internes » comme en ont parlé quelques tribunaux du Royaume-Uni (voir ci-dessous) et sur l'idée de l'indépendance de la Chambre des communes à l'égard de la Couronne, Maingot déclare également :

En ce qui concerne le personnel de chaque Chambre du Parlement, il semble que le souci naturel des tribunaux de ne pas se mêler de questions relevant de la régie interne implique les relations entre employeur et employés lorsqu'il peut être démontré qu'une Chambre a agi collectivement dans un domaine relevant de ses affaires internes. En d'autres termes, la Chambre des communes a toujours maintenu fermement son indépendance à l'égard de la Couronne (voir, par exemple, les articles pertinents de la *Loi sur le Parlement du Canada*). Inclure ses relations avec son personnel dans ses affaires internes et les soustraire à l'autorité tant de la Couronne que des tribunaux constitue donc une démarche logique<sup>62</sup>. [Nous soulignons.]

43. Qu'est-ce que cela signifie en réalité? Selon Maingot, il semblerait que l'hésitation des tribunaux d'intervenir dans les « affaires internes » tient à une sorte de déférence. Est-ce possible? Il ne s'agit certainement pas d'une réponse à une question de droit. Saisis d'une question juridique en matière de droits fondamentaux, les tribunaux ont l'obligation inéluctable de fournir une interprétation ou un recours, et ils ne peuvent invoquer un « souci naturel » pour s'y soustraire. Lorsqu'on revendique un privilège parlementaire pour obtenir l'immunité face à la loi, comme la Chambre des communes essaie de le

<sup>60</sup> [1935] 1 K.B. 594 [*Ex parte Herbert*].

<sup>61</sup> [1899] 1 Q.B. 7 [*Williamson c. Norris*].

<sup>62</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 56 à la p. 192.

faire dans l'affaire *Vaid*, les tribunaux doivent déterminer la validité de la revendication. C'est justement toute la signification de *Stockdale* où le tribunal a conclu que la prétention de privilège faite par la Chambre des communes n'avait pas de précédent. Le tribunal n'a pu faire autrement que de questionner l'existence, la nature et l'étendue du prétendu privilège.

44. Par contre, si Maingot laisse entendre que l'hésitation des tribunaux à examiner les activités administratives de la Chambre des communes a entraîné une extension indirecte d'un privilège revendiqué ou, effectivement, la création d'un nouveau privilège, il va à l'encontre de ses propres déclarations, inspirées des autorités parlementaires classiques, sur la façon dont de nouveaux privilèges sont établis :

Une Chambre ne peut créer aucun nouveau privilège. Les privilèges échappent à l'emprise de la Couronne ou de tout pouvoir autre que celui du Parlement du Canada. Par conséquent, la Chambre des communes, le Sénat, ou la Couronne, ne peuvent créer aucun privilège nouveau parce qu'un tel « privilège » ferait partie du droit public général du Canada, qui relève exclusivement de la compétence législative du Parlement<sup>63</sup>.

45. De même, dans l'ouvrage de Marleau et Montpetit intitulé *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, les auteurs affirment qu'« [a]ucune chambre ne peut revendiquer pour elle-même de nouveaux privilèges, lesquels ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi du Parlement, tout comme l'élargissement d'anciens privilèges »<sup>64</sup>.
46. En outre, dans son analyse de *New Brunswick Broadcasting Co.*, Maingot reconnaît que les pouvoirs ou les privilèges d'une assemblée législative doivent remplir le critère de la juge McLachlin, à savoir qu'ils doivent être historiquement reconnus et nécessaires. Il énumère ensuite les privilèges reconnus au Royaume-Uni, notamment : « b) le contrôle exclusif par

---

<sup>63</sup> *Ibid.* à la p. 21.

<sup>64</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes; Montréal, Chenelière/McGraw-Hill, 2000, aux pp. 52-53 [Marleau et Montpetit].



l'assemblée de ses propres débats »<sup>65</sup>. Il n'est nulle part question des relations d'emploi, mais Maingot confirme que les juges dans *New Brunswick Broadcasting Co.* ont adopté le critère énoncé dans *Stockdale* pour déterminer la validité d'une revendication de privilège<sup>66</sup>.

#### Élargissement de l'expression « délibérations du Parlement »

47. L'essence du privilège parlementaire est de permettre aux parlementaires de débattre librement et ouvertement dans l'exercice de leur fonction législative. Le Parlement et plus particulièrement la Chambre des communes ont lutté pour faire reconnaître ce privilège par la Couronne pendant la plus grande partie du XVII<sup>e</sup> siècle. Cette protection a été accordée en 1689 dans le *Bill of Rights*, dont l'article 9 confirme que « [traduction] la liberté d'expression et les débats et délibérations du Parlement ne doivent pas être entravés ou contestés devant un tribunal ou toute autre instance que le Parlement »<sup>67</sup>.
48. Le sens de « délibérations du Parlement » est au cœur de l'affaire *Vaid*. La Chambre des communes, prenant appui sur l'assertion non étayée de Maingot citée ci-dessus au sujet du choix et de la direction du personnel, estime que cette expression a un sens large qui englobe les « affaires et la procédure internes », lesquelles, d'après son interprétation, recouvrent les questions d'emploi. En adoptant cette approche, la Chambre des communes s'est écartée de la définition de « délibérations du Parlement » dans l'acception qu'en donnent les autorités procédurales, tant au Canada qu'au Royaume-Uni. C'est une erreur en grande partie fondée sur un jugement rendu par un tribunal britannique en 1935, dont il sera question plus bas.

---

<sup>65</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 56 à la p. 329.

<sup>66</sup> *Ibid.* à la p. 326.

<sup>67</sup> 1 Will. & Mar. (2<sup>e</sup> session), ch. 2., art. 1 (R.-U).

49. L'expression « délibérations du Parlement » n'est pas définie dans le *Bill of Rights*, et les tribunaux, britanniques ou canadiens, n'ont pas non plus fourni de définition. Les tribunaux britanniques, envisageant la portée de l'immunité parlementaire, ont fait des observations à ce sujet dans un certain nombre de causes, mais M. Pachauri, auteur de *The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India*, fait remarquer que « [traduction] l'expression "délibérations du Parlement" ou les termes "expression" ou "débat" n'ont jamais été interprétés par les tribunaux au point d'en analyser exhaustivement le contenu et les limites »<sup>68</sup>. Quoi qu'il en soit, il semblerait que certains tribunaux britanniques, en examinant la portée du privilège parlementaire, sont allés passablement au-delà de l'objectif de l'article 9 :

[Traduction] Dans un certain nombre de causes étalées sur une longue période, les tribunaux ont élargi la portée de l'immunité parlementaire au-delà de ce que prévoyait cette partie du *Bill of Rights* en interprétant des formulations comme « les délibérations du Parlement et autres affaires », « ce qui est dit ou fait dans l'enceinte du Parlement », « ses propres affaires », et « les affaires internes de la Chambre »<sup>69</sup>.

50. Comme le fait observer Geoffrey F. Lock, membre du personnel de la Chambre des communes du Royaume-Uni (1953-1991), cela a eu des répercussions substantielles :

[Traduction] Ces décisions ont donné lieu à l'élaboration du point de vue que les affaires ayant trait au personnel de la Chambre (même les employés qui n'avaient rien à voir avec les députés) échappaient à la compétence des tribunaux, car il s'agissait des « affaires internes de la Chambre »<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> P.S. Pachauri, *The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India*, Bombay, N.M. Tripathi Private, 1971, à la p. 54.

<sup>69</sup> Geoffrey F. Lock, « Labour Law. Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege » (1983) *Industrial Law Journal*, vol. 12, à la p. 29 [Lock].

<sup>70</sup> *Ibid.*

51. Par conséquent, dans *Vaid*, la Chambre des communes renvoie à certains de ces jugements, ainsi qu'à des jugements rendus au Canada, pour affirmer que le privilège parlementaire englobe le pouvoir de nommer et de gérer son personnel.

### La jurisprudence britannique

52. Comme on l'a déjà dit, l'affaire *Stockdale* renvoie à un long conflit entre la Chambre des communes et les tribunaux concernant une tentative de la première pour affirmer qu'un nouveau privilège a force de loi dès l'instant où la Chambre a adopté une simple résolution à cet égard. Cette résolution visait à ordonner l'impression d'un rapport de comité. La Chambre soutenait qu'il suffisait d'appliquer le privilège à Hansard, imprimeur du Parlement, pour imprimer le rapport présumément diffamatoire, mais le tribunal n'était pas d'accord. Plusieurs des juges de la Cour ont fait des déclarations qui ont été utilisées dans *Vaid* pour faire valoir que la Chambre des communes peut régler ses délibérations et ses affaires internes, notamment la nomination et la gestion de son personnel, dans le cadre du privilège parlementaire.
53. Se rangeant du côté de la Chambre des communes, l'Assemblée législative de l'Ontario affirme que, depuis *Stockdale*, les affaires internes et les délibérations du Parlement ressortissent au privilège parlementaire. On peut lire ce qui suit dans le *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario* :

[Traduction] Il est clair, depuis *Stockdale c. Hansard*, que les affaires internes et les délibérations parlementaires ressortissent au privilège parlementaire. *Stockdale* est la cause fondamentale eu égard au droit de la Chambre de régler ses propres délibérations. Elle a trait à une action en libelle diffamatoire contre Hansard, imprimeur du Parlement, accusé d'avoir imprimé un rapport présumément diffamatoire dont la Chambre avait été saisie. Plusieurs passages de la décision de la Cour du Banc de la Reine sont devenus des références à cet égard puisque :



[T]out ce qui est fait dans l'enceinte de l'assemblée doit passer partout ailleurs sans discussion (selon le juge en chef Denman, p. 1156).

Au-delà de toute controverse, il est nécessaire que les délibérations de chaque Chambre du Parlement soient entièrement libres et sans entraves, que tout ce qui est fait ou dit dans l'enceinte de chaque Chambre ne soit pas susceptible de faire l'objet d'un examen ailleurs (selon le juge Patteson, p. 1191).

[Q]ue la Chambre ait le droit exclusif de régler le cours de ses propres délibérations et de censurer toute conduite violant ses règles ou portant atteinte à sa dignité est de la plus pure nécessité (selon le juge Coleridge, p. 1199)<sup>71</sup>.

54. Aucune de ces citations considérées dans le contexte de *Stockdale* ne concerne à aucun égard le fonctionnement administratif des Chambres du Parlement. Elles ont plutôt trait aux mesures que prennent les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Plus précisément, elles renvoient à la notion de « délibérations » selon l'article 9 du *Bill of Rights*. Rien dans le jugement *Stockdale* ne concerne les affaires internes ou les dispositions considérées comme fonctions administratives. Par exemple, la première citation (du lord juge en chef Denman) a trait à la liberté d'expression :

[Traduction] Ainsi, le droit de poursuivre des débats sans contestation, bien qu'il ait été rejeté lorsque les députés se sont mis à dire ce qu'ils pensaient à l'époque de la Reine Elizabeth et que ceux-ci aient été punis par cette princesse et ses deux successeurs pour avoir exercé ce droit, a rapidement été considéré comme indispensable et reconnu universellement. Par conséquent, tout ce qui est fait dans l'enceinte de l'une ou l'autre assemblée doit passer partout ailleurs sans discussion. Les députés qui prononcent des discours portant préjudice à autrui ou dangereux pour la paix publique jouissent d'une impunité complète. Tout document signé par le président sur l'ordre de la Chambre, qu'il soit diffamatoire au dernier degré, voire qu'il nuise personnellement à autrui, ne saurait justifier la mise en accusation du président devant une cour de justice. [Nous soulignons.]<sup>72</sup>

<sup>71</sup> *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*, supra note 11 au para. 22.

<sup>72</sup> *Stockdale*, supra note 13 à la p. 1156.

55. La deuxième citation a également trait à la liberté d'expression et aux privilèges des députés durant les délibérations du Parlement. Dans le paragraphe qui suit la citation, le juge Patteson emploie des termes larges pour décrire la nature et la nécessité du privilège, mais il en déduit une définition étroite qui renvoie à certaines libertés accordées aux députés :

[Traduction] Au-delà de toute controverse, il est nécessaire que les délibérations de chaque Chambre du Parlement soient entièrement libres et sans entraves, que tout ce qui est fait ou dit dans l'enceinte de chaque Chambre ne soit pas susceptible de faire l'objet d'un examen ailleurs; par conséquent, aucune ordonnance de l'une ou l'autre Chambre ne saurait être traitée en tant que telle comme libelle, comme le procureur général a supposé que cela pourrait être le cas si cette instance était recevable. Aucune conséquence de cette sorte ne s'ensuivra.

Le pouvoir revendiqué est dit nécessaire à l'exécution des fonctions législatives et aux démarches inquisitoires de la Chambre. Dans toutes les causes et dans toutes les autorités faisant foi, depuis les premiers temps, les pouvoirs revendiqués par la Chambre des communes pour elle-même et pour ses membres relativement au reste de la collectivité ont été des privilèges, bien nommés, c'est-à-dire des exemptions à des obligations, fardeaux ou responsabilités auxquels les autres sont assujettis ou le pouvoir de citer des gens à comparaître ou d'ordonner la production d'objets et de les examiner et le pouvoir de punir quiconque porte outrage à leur autorité. Ces pouvoirs procèdent de la même origine, à savoir la nécessité que la Chambre des communes et ses membres ne soient pas entravés dans l'exercice de leurs hautes et importantes fonctions et que, si la Chambre est entravée dans ses fonctions, collectivement ou à travers l'un de ses membres, elle puisse prendre des sanctions de son propre chef, immédiatement et sans avoir à faire appel aux tribunaux ordinaires du pays. La liberté d'expression dans l'enceinte de la Chambre et l'immunité d'arrestation et d'autres formes de restrictions et de responsabilités au cours des sessions parlementaires, et pendant une durée raisonnable avant et après les sessions (sauf en cas de trahison, d'acte délictueux grave ou de perturbation de l'ordre public), qui sont à proprement parler des privilèges des députés appartiennent tout de même à la Chambre. D'où le pouvoir de sanctionner pour outrage ceux qui entravent ses délibérations directement (en attaquant physiquement ses membres) ou indirectement (en vilipendant son pouvoir légitime ou en s'y opposant de toute autre manière). Il s'est produit de nombreux cas où la portée et l'exercice de ces privilèges et pouvoir ont été contestés, et je crois qu'on peut les classer tous sous l'une des deux catégories dont je viens de parler. Mais c'est la première fois, je crois, que se pose la question du pouvoir de la Chambre d'autoriser un acte préjudiciable à une personne qui n'a ni directement ni indirectement entravé les délibérations de la Chambre et qui n'est d'aucune façon justiciable de son autorité. [Nous soulignons.]<sup>73</sup>

<sup>73</sup> *Ibid.* à la p. 1191.

56. Quant à la troisième citation, le mémoire de l'Assemblée de l'Ontario a omis une importante réserve dans le passage dont est tirée la citation. Selon le juge Coleridge, la raison pour laquelle la Chambre devrait avoir une compétence exclusive sur ses délibérations est qu'il y a lieu de protéger la liberté d'expression des députés et les débats du Parlement contre tout examen externe :

[Traduction] Je ne vois pas de problème concernant la question de ce qui est dit ou fait dans l'enceinte de la Chambre. Il faut dire que, logiquement, il n'était pas nécessaire d'invoquer le *Bill of Rights* pour protéger la liberté d'expression, les délibérations du Parlement, contre le risque de mise en accusation ou d'examen externe; et que la Chambre ait le droit exclusif de régler le cours de ses propres délibérations et de censurer toute conduite violant ses règles ou portant atteinte à sa dignité est de la plus pure nécessité. [Nous soulignons.]<sup>74</sup>

57. Bien qu'on n'y ait pas renvoyé, les propos du quatrième juge dans l'affaire *Stockdale*, le juge Littledale, éclairent également le sens que la Cour a attribué à l'expression « délibérations du Parlement » :

[Traduction] On dit que ces autorisations sont contraires au *Bill of Rights*. Celui-ci dispose que la liberté d'expression et les délibérations du Parlement ne doivent pas faire l'objet de mises en accusation ni être contestées devant les tribunaux ou faire l'objet de tout examen externe. Cela n'enfreint pas, selon moi, de quelque façon le *Bill of Rights*. Je pense qu'il ne s'agit pas ici de délibérations du Parlement tel qu'il en est question dans le *Bill of Rights*; c'est quelque chose d'extérieur au Parlement. Les privilèges du Parlement se limitent, me semble-t-il, à l'enceinte du Parlement, et concernent ce qui est nécessaire à ses opérations, pour protéger les députés de sorte qu'ils puissent remplir leurs fonctions, pour punir ceux qui porteraient outrage à la Chambre ou entraveraient les ordonnances et les délibérations ou d'autres affaires de la Chambre ou empêcheraient les députés de s'acquitter de leurs fonctions à la Chambre ou de faire ce qui est nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions parlementaires, et pour imprimer les documents nécessaires aux députés.<sup>75</sup>

58. Dans l'affaire *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), la Chambre des Lords a conclu que la loi de 1861 sur la faillite, qui s'appliquait expressément à tous les débiteurs, n'excluait pas le Parlement et ses membres, dont les pairs du

---

<sup>74</sup> *Ibid.* à la p. 1199.

<sup>75</sup> *Ibid.* à la p. 1182.



royaume qui jouissaient alors de certains privilèges personnels<sup>76</sup>. La Cour a statué que le privilège parlementaire, qui fait partie du droit coutumier, continue d'exister à moins d'être expressément abrogé. Mais, lorsqu'il y a conflit entre un privilège parlementaire attesté et qu'il n'était pas abrogé, comme, en l'espèce, l'immunité d'arrestation et d'emprisonnement d'un pair, l'application de la loi n'était limitée que par la portée du privilège pertinent. Par conséquent, l'immunité d'un pair, en l'occurrence le duc de Newcastle, concernant l'arrestation et l'emprisonnement en matière de faillite, comme cela se faisait alors, reste valide, mais ce privilège n'exempte pas un pair en sa qualité de débiteur des autres responsabilités associées à la faillite : ses biens, par exemple, peuvent être saisis.

59. Dans l'affaire *Bradlaugh c. Gossett* (1884), la Chambre des communes a adopté une motion autorisant le sergent d'armes de la Chambre à exclure un député, M. Bradlaugh, jusqu'à ce que celui-ci accepte de ne plus troubler le déroulement des débats<sup>77</sup>. M. Bradlaugh a demandé une injonction à la Cour du Banc de la Reine pour empêcher le sergent d'armes de procéder. La Cour a estimé qu'elle n'avait pas juridiction en la matière parce que la motion avait trait à la gestion interne de la procédure de la Chambre des communes. Selon le juge Stephen, il était évident que la Cour ne pouvait pas s'ingérer dans ce qui était peut-être une mesure disciplinaire interne à l'égard de l'un de ses membres. Dans son analyse, le juge Stephen s'est appuyé sur deux références : Blackstone et l'opinion de chacun des juges de *Stockdale*. Ceux-ci confirment le principe formulé par Blackstone, à savoir que les questions « [traduction] [...] concernant l'une ou l'autre des Chambres du Parlement doivent être examinées, discutées et tranchées par la Chambre où elles ont été soulevées et pas ailleurs »<sup>78</sup>. Le juge Stephen renvoie à l'opinion de chacun des juges de *Stockdale* pour étayer sa décision :

---

<sup>76</sup> [L R] 4 H L 661.

<sup>77</sup> 29 Vict. ch. 19 (R.-U.).

<sup>78</sup> *Ibid.* à la p. 278.

[Traduction] La résolution de l'exclure de la Chambre est quelque chose qui, pour reprendre les termes de Lord Denman, « est fait dans l'enceinte de la Chambre ». C'est l'une de ces choses dont, pour reprendre les termes du juge Littledale, « la Chambre est seul juge ». C'est donc une procédure interne de la Chambre qui, selon les termes du juge Patteson, doit être « entièrement libre et sans entraves ». Cela fait partie de ses affaires internes et, pour reprendre les termes du juge Coleridge, cela est « assujetti à sa compétence exclusive »<sup>79</sup>.

60. Dans *Williamson c. Norris* (1899), un tribunal divisionnaire avait été saisi d'une allégation d'infraction à une loi sur les permis d'alcool contre un barman de la Chambre des communes<sup>80</sup>. Le tribunal avait analysé la cause en posant trois questions : 1) la vente de boissons alcoolisées sans permis enfreignait-elle les dispositions de la Loi?; 2) les dispositions de la Loi s'appliquaient-elles dans l'enceinte du Palais de Westminster?; 3) le barman était-il coupable de l'infraction<sup>81</sup>? En fin de compte, Lord Russell of Killowen, juge en chef, a conclu que le barman n'était pas coupable de l'infraction parce qu'il avait agi en simple serviteur, nommé par le Comité de la cuisine de la Chambre des communes, et qu'il n'avait pas eu connaissance d'être complice d'une vente illicite. Comme Lord Russell n'a pas reconnu le barman coupable, il n'a pas traité l'affirmation formulée au cours du procès à savoir que les lois sur les permis ne s'appliquaient pas au Parlement. Il a cependant déclaré ce qui suit :

[Traduction] [...] Je suis loin, très loin, d'être convaincu qu'il n'y a pas eu d'infraction. Je ne suis pas du tout impressionné par l'argument selon lequel les lois ne s'appliquent pas à la Chambre des communes parce que beaucoup de leurs dispositions ne peuvent y renvoyer.<sup>82</sup>

61. Si l'on examine les quatre causes qui précèdent et qu'on lit les citations en contexte, on constate que, lorsque les tribunaux britanniques ont été saisis de causes légitimes en matière de privilège parlementaire, ils en ont reconnu l'existence. Mais, lorsque la légitimité du privilège en question est contestable, ils ont été moins clairs dans leurs décisions et ont semblé peu disposés à élargir la portée du privilège dont il est question, mais sans conclusion, dans

<sup>79</sup> *Ibid.* aux pp. 279-280.

<sup>80</sup> *Williamson c. Norris*, *supra* note 61.

<sup>81</sup> *Ibid.* à la p. 20.

<sup>82</sup> *Ibid.*

*Williamson c. Norris*. Il s'en est suivi que des précédents judiciaires traduisaient clairement l'existence de prétentions légitimes au privilège parlementaire inhérent.

62. Cela a changé en 1935 avec l'affaire *Ex parte Herbert*. Les faits de l'espèce sont analogues à ceux de *Williamson c. Norris*.<sup>83</sup> M. Herbert faisait campagne pour se faire élire député et défendait une réforme des lois sur les permis. Il visait en partie le Parlement, dont il ne voyait pas pourquoi il serait exempté de restrictions imposées par ailleurs à tous les citoyens. Il en a saisi un magistrat, dont la compétence a été contestée devant la Cour divisionnaire. Le tribunal a conclu que le magistrat n'avait pas compétence puisque les lois sur les permis n'étaient pas applicables au Parlement. Comme M. Herbert n'avait pas les moyens de faire appel, la décision de la Cour divisionnaire n'a pas été contestée. Les répercussions de cette décision sont profondes, parce qu'elle marque un changement d'orientation dans la jurisprudence relative au privilège parlementaire. Elle donne des munitions à ceux qui affirment que les « délibérations du Parlement » et les « affaires internes de la Chambre » englobent les opérations administratives de la Chambre.
63. Dans un passage incontournable, Lord Hewart évoque le jugement de Lord Denman dans *Stockdale* pour confirmer que, en l'espèce, les lois sur les permis ne s'appliquent pas au Parlement :

[Traduction] En dehors de toute autre question, le jugement de Lord Denman, juge en chef dans *Stockdale c. Hansard*, suffit à notre propos. Il a déclaré ce qui suit : « La Chambre des communes d'Angleterre n'est pas investie de plus de pouvoir et de dignité par son caractère législatif que par le fait qu'elle est le grand défenseur de l'intérêt de la nation. Tous les privilèges nécessaires à l'acquittement énergique des fonctions inhérentes à cette haute charge lui sont concédés sans murmure ni doute ». Ici, me semble-t-il, le magistrat était en droit de déclarer, au vu des preuves dont il était saisi, que la Chambre des communes avait agi à titre collectif dans le cadre de ses affaires internes et que, cela étant, un tribunal pouvait très bien éprouver une hésitation irrépressible à intervenir eu égard aux pouvoirs de la Chambre.

---

<sup>83</sup> *Ex parte Herbert*, *supra* note 60.



Si l'on adoptait une position inverse, dans des circonstances un peu différentes de celles-ci, après les divers stades de ces débats, cela ferait probablement de la Chambre des Lords l'arbitre des privilèges de la Chambre des communes<sup>84</sup>.

64. Si l'on examine de plus près le passage d'où est tirée cette citation, il est clair que Lord Denman ne plaçait pas le Parlement au-dessus de la loi, comme l'a laissé entendre Lord Hewart. En fait, Lord Denman illustre l'absurdité de la prétention que le Parlement était au-dessus de la loi :

[Traduction] Tous les privilèges nécessaires à l'acquittement énergique des fonctions inhérentes à cette haute charge lui sont concédés sans murmure ni doute. Nous les admettons librement dans toute leur ampleur et leur variété, mais, si, à supposer qu'une résolution de culpabilité soit votée par ses membres, cette grande institution ne faisait pas qu'accuser, mais condamnait, confondant son droit de mettre en accusation et le privilège de sanctionner et d'exécuter la sanction, nierait-on que son agent serait reconnu coupable de meurtre? [nous soulignons.]<sup>85</sup>

65. Le sens que Lord Hewart attribue, dans l'affaire *Ex parte Herbert*, à la position de Lord Denman est clairement à l'opposé de ce que voulait dire ce dernier. Il faut également se rappeler que, contrairement à l'issue de *Ex parte Herbert*, le tribunal a statué à l'unanimité contre la Chambre dans *Stockdale*. Cela étant, il est difficile de voir comment la citation sélective tirée des motifs de Lord Denman peut adéquatement étayer le point de vue adopté dans *Ex parte Herbert* sur le privilège parlementaire.
66. La décision de la Cour divisionnaire dans *Ex parte Herbert* a eu, selon les termes de Lock, « [traduction] [...] des conséquences beaucoup plus vastes que la cause elle-même, et ces conséquences perdurent jusqu'à ce jour »<sup>86</sup>. Selon feu le professeur S.A. de Smith, le tribunal a adopté « [traduction] un point de vue remarquablement généreux sur la portée des affaires internes de la

---

<sup>84</sup> *Ibid.* à la p. 50.

<sup>85</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 à la p. 1156.

<sup>86</sup> Lock, *supra* note 69 à la p. 32.

Chambre des communes »<sup>87</sup>. L'interprétation que fait Lord Hewart du privilège parlementaire est bien éloignée de son objet initial, qui était de protéger la liberté d'expression des parlementaires; elle a exempté le Parlement de l'application générale de la loi à l'égard des questions relatives à ses « affaires internes ». Comme aucune cause ultérieure n'a permis d'infirmier l'autorité du jugement *Ex parte Herbert*, la jurisprudence a pu évoluer en ce sens et consolider à tort une perspective plus large du privilège parlementaire.

67. Dans son rapport de 1999, le Joint Committee on Parliamentary Privilege a examiné les répercussions malheureuses que l'affaire *Ex parte Herbert* a eues au Royaume-Uni. Voici ce qu'on peut lire au paragraphe 250 :

[Traduction] Cette décision, qui s'est attiré des critiques, a engendré des difficultés et des anomalies, notamment dans le domaine de l'emploi. Plusieurs lois ont, par la suite, été traitées comme n'ayant pas force exécutoire pour l'une ou l'autre Chambre, dont les suivantes : Prices and Incomes Act 1966, Industrial Relations Act 1971, Health and Safety at Work etc. Act 1974, Food Safety Act 1990 et Data Protection Acts 1984 and 1998. Bon nombre d'entre elles ont été appliquées volontairement, mais on continue de dire que les législateurs sont au-dessus des lois qu'ils imposent aux autres. Il s'agit là d'une critique fondée car ces lois visent des activités très éloignées des activités fondamentales du Parlement. Le privilège parlementaire existe pour permettre aux parlementaires de remplir leurs obligations envers le public. Il n'est pas justifié que ce privilège puisse dispenser les législateurs, dans l'enceinte où ils se réunissent, de respecter leurs propres lois dans des secteurs comme la santé et la sécurité, l'emploi ou la vente d'alcool. [Notes de bas de page omises.]<sup>88</sup>

Les « délibérations du Parlement » : définitions des textes faisant foi en matière de procédure et d'autres auteurs

68. Quelque vaste qu'ait pu être la définition donnée par certains tribunaux aux « délibérations du Parlement », les autorités procédurales et les auteurs qui ont traité du privilège parlementaire ont systématiquement conféré à cette expression un sens plus étroit, la restreignant aux activités des parlementaires

<sup>87</sup> S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, 3<sup>e</sup> éd., 1977, à la p. 113, tel que cité dans Lock, *supra* note 69.

<sup>88</sup> R.-U., C.I. et C.c., *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, HL Paper 43-I, HC 214-I, vol. 1 (1998-1999) 1, au para. 250 [*Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*].

dans le cadre de leurs fonctions législatives. Cela est confirmé par toutes les autorités procédurales, au Royaume-Uni comme au Canada, dont *Erskine May*, Marleau et Montpetit, et *Beauchesne*. À l'examen des délibérations du Parlement, Maingot suit la même orientation. Cependant, comme on l'a déjà fait remarquer, il n'explique pas de façon convaincante ni ne justifie l'incohérence de cette évaluation au regard de l'acception plus généreuse qu'il donne à l'expression « affaires internes ».

69. Selon la 14<sup>e</sup> édition d'*Erskine May* :

[Traduction] En raison de *Stockdale c. Hansard*, la maxime du droit, formulée dans Coke et Blackstone (et, selon ce dernier, la version « originale » de l'ensemble du droit et des coutumes du Parlement) – à savoir que « les questions concernant l'une ou l'autre des Chambres du Parlement doivent être examinées, discutées et tranchées par la Chambre où elles ont été soulevées et pas ailleurs » – se limitait pratiquement aux questions relevant uniquement des délibérations internes de l'une ou l'autre Chambre.

Les juges ont reconnu que, lorsqu'une question relève, du début à la fin, des affaires internes de la Chambre, elle est manifestement en dehors de la compétence des tribunaux, bien qu'il puisse y avoir des exceptions pour les actes criminels dans la mesure où il serait possible d'inclure un crime dans la définition des « délibérations du Parlement ». Mais, si, dans le cadre des délibérations de la Chambre, celle-ci prend une mesure touchant les droits de personnes qui puissent être exercés en dehors de la Chambre (par ex., la publication d'une partie des débats de la Chambre ou l'exécution d'une ordonnance de la Chambre), la personne qui publie ou le serviteur qui exécute l'ordonnance est assujéti à la compétence des tribunaux. Si cette personne se justifie en invoquant une ordonnance de la Chambre, les tribunaux détermineront si cette ordonnance fait partie des prérogatives de la Chambre, non pas pour assujettir à leur compétence les députés qui ont voté en faveur de l'ordonnance ou le président ou tout autre agent l'ayant signée, mais pour déterminer non seulement si l'acte incriminé est effectivement couvert par l'ordonnance, mais également si le privilège revendiqué par la Chambre justifie, comme le prétend l'accusé, l'acte de celui qui a exécuté l'ordonnance. [Note de bas de page et référence interne omises.]<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Erskine May, 14<sup>e</sup> éd., *supra* note 31 aux pp. 172-173.



70. La 22<sup>e</sup> édition d'*Erskine May* propose une définition plus détaillée des « délibérations » :

[Traduction] L'expression technique « délibérations du Parlement », du moins au sens qu'on lui donnait au XVII<sup>e</sup> siècle, renvoie à une mesure, généralement une décision, prise par la Chambre à titre collectif. Cela s'est naturellement étendu aux activités dans le cadre desquelles la Chambre prend des mesures et à toute la procédure, dont le débat forme la partie principale, qui précède les décisions. C'est oralement que, en général, les députés prennent part aux délibérations du Parlement, mais ils peuvent intervenir par d'autres moyens officiels, par exemple en votant, en donnant un avis de motion ou en présentant une pétition ou un rapport de comité, ces mesures permettant le plus souvent de gagner du temps. Quant aux agents de la Chambre, leur rôle est surtout d'exécuter ses ordres, généraux ou particuliers. Des étrangers peuvent également participer aux délibérations du Parlement, par exemple pour témoigner devant un comité ou pour obtenir la présentation d'une pétition<sup>90</sup>.

71. Tout en reconnaissant la difficulté d'en donner une définition exhaustive, le *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege* souscrit également à la position que les « délibérations du Parlement » doivent être étroitement liées aux travaux du Parlement et aux activités des députés à titre de parlementaires. Le comité mixte a recommandé l'adoption d'une définition semblable à celle qu'en donne l'*Australian Parliamentary Privileges Act 1987* :

- (1) [Traduction] Aux fins de l'article 9 du Bill of Rights 1698, « délibérations du Parlement » désigne toutes les paroles prononcées et les actes accomplis dans le cadre ou aux fins des travaux de l'une des deux Chambres du Parlement ou d'un comité ou en découlant nécessairement.
- (2) Sans qu'il soit porté atteinte à l'application de l'article (1), cela inclut :
  - (a) un témoignage devant une Chambre ou un comité ou un agent nommé par la Chambre pour recevoir ce témoignage;
  - (b) la présentation d'un document à une Chambre ou un comité ou à un agent nommé par une Chambre pour le recevoir, lorsqu'il a été accepté;
  - (c) la rédaction d'un document dans le cadre des travaux d'une Chambre ou d'un comité, à la condition que les ébauches, notes, avis ou autres documents analogues ne soient pas diffusés à une

---

<sup>90</sup> Erskine May, 22<sup>e</sup> éd., *supra* note 27 à la p. 95.

échelle plus vaste que nécessaire aux fins de sa rédaction;

(d) la rédaction ou la publication d'un document par une Chambre ou un comité;

(e) la tenue d'un registre des intérêts des députés et de tout autre registre d'intérêts prescrit par une résolution de la Chambre<sup>91</sup>.

72. Selon Marleau et Montpetit :

Au Canada, il n'y a pas de définition légale de l'expression « délibérations du Parlement ». En se fondant sur les nombreux jugements rendus par les tribunaux qui ont eu à appliquer le droit relatif au privilège parlementaire, il ressort clairement que les tribunaux ont une bonne compréhension du sens de cette expression et la considèrent comme faisant partie intégrante du droit canadien. Ils se sont toutefois montrés réticents à étendre en dehors du cadre de délibération parlementaire la portée de l'immunité découlant de la règle de la liberté de parole. Autrement dit, bien que le rôle du député ait considérablement évolué depuis le dix-septième siècle, à l'époque où cette règle a été énoncée dans le *Bill of Rights*, les tribunaux ont, à quelques exceptions près, restreint l'application de cette immunité au rôle traditionnel des députés comme législateur et participants aux débats parlementaires<sup>92</sup>.

73. En fait, dans *New Brunswick Broadcasting Co.*, la juge McLachlin a admis que « [l]e droit de l'Assemblée d'être le seul juge de la légalité de ses débats est tout aussi évident; Erskine May dit que ce droit est 'parfaitement établi' » (nous soulignons)<sup>93</sup>.

74. On peut lire dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada* :

§21. Les motions, les amendements, les renvois en comité et les trois lectures d'un projet de loi constituent ce qu'on appelle des « délibérations du Parlement » ou des « travaux du Parlement ». Il s'agit des moyens dont dispose la Chambre pour étudier et trancher les questions dont elle est saisie. Les députés participent aux travaux par des discours; il arrive cependant que de nombreuses mesures soient adoptées sans débat. Les discours ne sont pas indispensables : ils font progresser les travaux ou les ralentissent. Les discours ne font pas partie des travaux. Le hansard, qui rend compte mot pour mot des discours des députés, ne constitue pas un relevé officiel des délibérations de la

<sup>91</sup> *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, *supra* note 86 à la p. 129.

<sup>92</sup> Marleau et Montpetit, *supra* note 64 à la p. 74.

<sup>93</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 au para. 131.

Chambre. Le relevé officiel se trouve plutôt dans les *Procès-verbaux*, imprimés et distribués quotidiennement, et colligés après prorogation sous le titre de *Journaux de la Chambre des communes*<sup>94</sup>.

75. Selon Maingot, il doit s'agir d'activités nécessitant « [...] un lien avec les délibérations de la Chambre ou d'un comité » :

Étant donné que deux des éléments constitutifs du Parlement, à savoir la Chambre des communes et le Sénat, ont été établis pour procéder à l'adoption des lois, les événements qui accompagnent nécessairement cette adoption font partie des « délibérations du Parlement ». Par ailleurs, le Parlement a toujours reçu des pétitions, et le fait que la Couronne accepte d'entendre les doléances des parlementaires avant d'accorder des subsides a finalement amené les membres du Parlement à formuler des demandes expresses d'information. Par conséquent, les événements qui entourent nécessairement les pétitions, les questions et les avis de motion au Parlement font tous partie, depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, des « délibérations du Parlement ».

Le privilège du Parlement est fondé sur la nécessité et il se compose des « droits indispensables à l'exercice normal de ses pouvoirs ». Certes, la nécessité devrait être la base de toutes revendications de l'appartenance d'un événement aux « délibérations du Parlement », c'est-à-dire que tout ce pourquoi on invoque l'appartenance aux « délibérations du Parlement », et donc la protection du privilège devrait nécessairement être accessoire aux « délibérations du Parlement ». [Note de bas de page omise.]<sup>95</sup>

76. Maingot fait également remarquer qu'« [a]u sens parlementaire, les « délibérations » désignent les événements et les actions conduisant à une mesure officielle, notamment une décision, prise collectivement par la Chambre »<sup>96</sup>.

77. Enfin, eu égard à l'opinion des tribunaux sur les « délibérations du Parlement », Maingot déclare ce qui suit :

Le parlementaire doit être dans l'exercice de ses fonctions parlementaires à l'occasion des travaux de la Chambre ou d'un comité. On remarquera, d'après ce qui précède, que le député doit exercer ses fonctions parlementaires dans un comité ou à la Chambre dans le cadre des travaux du Parlement.

<sup>94</sup> *Beauchesne*, 6<sup>e</sup> éd., *supra* note 53 à la p. 8.

<sup>95</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 56 à la p. 82.

<sup>96</sup> *Ibid.* à la p. 82.



Ce qu'il dit ou fait dans ces circonstances est dit ou fait au cours des « délibérations du Parlement »; en d'autres termes, il doit exercer ses activités non pas dans l'antichambre ou dans sa circonscription, mais en participant effectivement aux travaux du Parlement, et il faut que ses propos ou ses actes s'y rapportent nécessairement, qu'ils soient étroitement liés à une activité parlementaire à laquelle leur auteur participe en présentant une motion, en votant, en consignant une motion par écrit, en soumettant une pétition, une motion ou un avis au greffier, en présentant le rapport d'un comité ou simplement ou prenant la parole à la Chambre ou en comité<sup>97</sup>.

78. Selon les définitions qui précèdent formulées par des autorités procédurales et par Maingot, il est clair que le pouvoir revendiqué par la Chambre des communes de nommer et de gérer du personnel n'est pas couvert par la notion de « délibérations du Parlement ». Ce que l'on peut tirer des citations ci-dessus, c'est que l'expression a un sens technique strict, associé à la procédure parlementaire. Ainsi considérées, les activités de nomination et de gestion du personnel ne sont pas des mesures officielles de la Chambre ni des processus lui permettant de prendre des décisions (selon la définition d'*Erskine May*) et elles ne sont pas non plus liées au rôle des députés en tant que débatteurs et législateurs (selon la définition de Marleau et Montpetit). On ne peut pas dire qu'elles fassent partie des activités associées aux motions, aux modifications, aux renvois aux comités et aux trois lectures des projets de loi (selon la définition de *Beauchesne*). Enfin, les activités de nomination et de gestion du personnel ne font pas partie des activités nécessairement connexes à la promulgation de lois et elles ne sont ni des opérations parlementaires ni des activités ou mesures donnant lieu à des interventions officielles de la Chambre (selon la définition de Maingot). Par conséquent, il faut rejeter l'argument que la nomination et la gestion du personnel sont des activités qui font partie des « délibérations du Parlement ».

---

<sup>97</sup> *Ibid.* à la p. 84.

## Le critère de la nécessité

79. En raison de l'importance de *New Brunswick Broadcasting Co.* dans la jurisprudence canadienne restreinte traitant du privilège parlementaire, toute prétention à un privilège inhérent doit être évaluée en fonction de cet arrêt. Le jugement majoritaire rendu dans cette cause passe par une analyse approfondie du critère de la nécessité et de ce qu'il suppose. La juge McLachlin affirme que toute prétention à un privilège inhérent doit, sans exception, être examinée en fonction des principes de ce critère : « On ne conteste pas, dans la jurisprudence, que le critère applicable est celui de la nécessité<sup>98</sup> ». Comme cela sera confirmé ultérieurement, si les « privilèges constitutionnels historiquement reconnus » qui sont en cause sont jugés comme respectant le critère de la nécessité, ils seront considérés comme privilèges parlementaires<sup>99</sup>.
80. La juge McLachlin fait remarquer que le critère de la nécessité nous vient du Royaume-Uni, où « la décision de principe est *Stockdale c. Hansard*<sup>100</sup> ». C'est donc vers cette décision qu'elle se tourne pour établir les règles associées à l'application du critère de la nécessité eu égard au privilège parlementaire :

Il appartient aux tribunaux de déterminer si l'on a prouvé l'existence d'une nécessité suffisante pour justifier un privilège. Le lord juge en chef Denman, dans l'arrêt *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1 (Q.B.), 112 E.R. 1112, affirme à la p. 1169 E.R.: [TRADUCTION] « Si la nécessité peut être prouvée, point n'est besoin d'ajouter autre chose: c'est le fondement de tout privilège du Parlement, et c'est tout ce qui est exigé. » Toutefois, il souligne qu'il appartient aux tribunaux de déterminer si la nécessité justifie l'existence du privilège revendiqué; dans l'affirmative et seulement à cette condition, les tribunaux n'en examineront pas l'exercice (p. 1168 E.R.) :

Dans le cas où la question relève de la compétence [de la Chambre des communes], nous ne pouvons certainement pas contester l'exercice de son jugement; toutefois, nous nous demandons maintenant si la question relève bien de la

<sup>98</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 au para. 121.

<sup>99</sup> *Ibid.* au para. 127.

<sup>100</sup> *Ibid.* au para. 125.

compétence de la Chambre des communes. On soutient que la Chambre peut en faire une question relevant de sa compétence en se déclarant compétente. J'ai déjà formulé ma réponse sur ce point : il est tout à fait clair qu'aucun de ces tribunaux ne pourrait s'attribuer une compétence en décidant qu'il la possède<sup>101</sup>.

81. En résumé, il incombe dès le départ aux tribunaux de déterminer si un privilège inhérent présumé « est nécessaire pour que l'organisme législatif soit capable de fonctionner<sup>102</sup> ». Ce n'est qu'alors, si le privilège est jugé nécessaire au « bon fonctionnement<sup>103</sup> » de l'organe législatif canadien, qu'il sera reconnu comme privilège parlementaire et que « les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive du corps législatif<sup>104</sup> ». Mais, si le privilège revendiqué est jugé non nécessaire au « bon fonctionnement » d'un corps législatif, les tribunaux seront entièrement habilités à en examiner l'exercice.

Le critère de la nécessité appliqué au contrôle des emplois parlementaires par les assemblées législatives

82. La question fondamentale est la suivante : le privilège revendiqué – à savoir le contrôle des emplois parlementaires par les assemblées législatives – est-il nécessaire à leur bon fonctionnement? C'est à ceux qui revendiquent ce privilège inhérent qu'il incombe d'en prouver la nécessité.
83. Les demandeurs n'expliquent pas en quoi le contrôle des emplois parlementaires par les corps législatifs est nécessaire à leur bon fonctionnement. Ils avancent un argument fondé sur la jurisprudence, que nous examinerons plus loin et qui laisse entendre que l'arrêt *Chambre des communes c. CCRT* atteste la reconnaissance de ce privilège<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> *Ibid.* au para. 122.

<sup>102</sup> *Ibid.* au para. 125.

<sup>103</sup> *Ibid.* au para. 126.

<sup>104</sup> *Ibid.* au para. 123.

<sup>105</sup> [1986] 2 C.F. 372 [CCRT].



Il y a aussi une critique de la formulation, par le juge Létourneau, du critère de la nécessité dans la décision de la Cour d'appel fédérale eu égard à *Vaid*, mais aucune analyse de l'application de ce critère au privilège revendiqué<sup>106</sup>. Là encore, rappelons que, dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, la juge McLachlin déclare qu'on « ne conteste pas, dans la jurisprudence, que le critère applicable est celui de la nécessité »<sup>107</sup>. Le critère de la nécessité ne saurait donc être ignoré.

84. L'idée que la Chambre des communes ait besoin pour bien fonctionner d'exercer un contrôle complet sur la nomination et la gestion de tous les employés, y compris le chauffeur du président, sans tenir compte de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, est nettement déraisonnable. Le rôle et les responsabilités d'un chauffeur n'ont rien à voir avec les fonctions de base d'une assemblée législative et ses délibérations. L'assemblée législative peut très bien fonctionner avec ou sans contrôle de l'emploi du chauffeur. Il n'est donc pas convaincant de soutenir, comme le fait la Chambre des communes, qu'une assemblée législative jouit du privilège de pratiquer impunément la discrimination par des actions interdites en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et incompatibles avec la *Charte*.
85. Les tribunaux reconnaissent qu'ils n'ont pas le droit d'examiner l'exercice d'un privilège une fois celui-ci reconnu. Mais il ne fait pas de doute qu'ils sont entièrement habilités à déterminer, à l'aide du critère de la nécessité, la validité d'une revendication constitutionnellement reconnue d'un privilège inhérent. C'est précisément ce qui doit être fait en l'espèce. Évalué en fonction du critère de la nécessité, le privilège parlementaire revendiqué – le contrôle des emplois parlementaires par l'assemblée législative – ne passe aucunement le test.

---

<sup>106</sup> *Demande*, supra note 1 au para. 37.

<sup>107</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, supra note 15 au para. 121.

Il n'y a pas examen de l'exercice d'un privilège, comme le prétend la Chambre des communes : il y a seulement la réalisation que le privilège revendiqué est inexistant.

86. Le juge Campbell adopte une position analogue dans l'affaire *Thompson c. McLean* :

Il est peut-être clair que le premier greffier adjoint, le sergent d'armes ou l'adjoint législatif du président de la Chambre exercent des fonctions et bénéficient de relations employeur-employé qui relèvent clairement du privilège législatif et parlementaire. Il se peut que pareils cas puissent être réglés par de simples plaidoiries, sans qu'aucune preuve ne soit présentée. Il n'est peut-être pas aussi clair qu'un barman embauché pour servir des boissons, un jardinier, un responsable des activités sociales ou un traiteur effectuent des tâches qui relèvent entièrement du privilège parlementaire essentiel à l'exercice de fonctions législatives et politiques. Pour comprendre que les organismes législatifs emploient un grand nombre de gens dont le travail semble être bien éloigné du privilège législatif et parlementaire fondamental, il suffit d'examiner la description de l'unité de négociation accréditant l'Alliance de la fonction publique comme agent négociateur d'une unité composée des employés de la Chambre des communes suivants :

Tous les employés affectés aux services généraux de la Chambre des communes du Canada fournissant des services de valet, de conducteur d'ascenseur, de répartiteur, de messenger, de chauffeur, de préposé à l'entretien, de préposé aux entrepôts, de préposé à la préparation d'aliments et de serveur, à l'exclusion des superviseurs [ . . . ]<sup>108</sup>.

87. Le juge Campbell semble répartir les employés en deux catégories, d'après le rapport qui existe entre leurs tâches et les fonctions de base de l'assemblée législative. Les premiers exécutent des tâches qui ont directement trait aux délibérations du Parlement, tandis que les seconds ne le font pas. L'exercice d'un privilège parlementaire sur tous les employés, quelles que soient leurs tâches, comme le soutiennent les demandeurs en l'espèce, n'est certainement pas nécessaire au bon fonctionnement des corps législatifs, et la revendication est donc non fondée .

---

<sup>108</sup> [1998] O.J. n° 2070 (QL) au para. 40 [*Thompson*].

Les répercussions de la cause *Chambre des communes c. CCRT*

88. Il est très difficile de conclure que le contrôle de tout le personnel extérieur à la Chambre est nécessaire au bon fonctionnement de l'assemblée législative. L'argument fondé sur le critère de la nécessité (à savoir que le contrôle des emplois parlementaires est un privilège parlementaire) est donc sans fondement. En fait, la Chambre des communes, à qui incombe le fardeau de la preuve, ne réussit pas à établir le bien-fondé de ce qu'elle avance. Elle essaie de contourner la question en invoquant d'autres causes canadiennes antérieures où le privilège serait confirmé. Cet argument s'enracine dans l'affaire *CCRT*.

89. La Chambre des communes appuie son argumentation sur deux citations. Tout d'abord, le juge Pratte déclare ce qui suit :

Or, les parlementaires considèrent, à tort ou à raison, que le droit de la Chambre et du Sénat de nommer et de contrôler les membres de leur personnel fait partie de leurs privilèges<sup>109</sup>.

90. Deuxièmement, le juge Hugessen, dans son opinion concordante, déclare de son côté :

[...] il me semble que l'un de ces privilèges est précisément que la Chambre doit pouvoir diriger et contrôler son personnel tout comme ses agents, le greffier et le sergent d'armes [...]<sup>110</sup>.

91. Les juges fondent leurs affirmations sur les ouvrages de Beauchesne et de Maingot. Le juge Pratte renvoie à la quatrième édition de l'ouvrage de Beauchesne (publié en 1958), qui, comme nous l'avons vu plus tôt, s'écarte des deux éditions précédentes et élargit considérablement la portée du privilège<sup>111</sup>. La cinquième édition, publiée en 1979<sup>112</sup>, 17 ans après que la *Loi sur le service civil* eut été modifiée pour exclure les employés parlementaires, ramène la

<sup>109</sup> *CCRT*, *supra* note 105 au para. 20.

<sup>110</sup> *Ibid.* au para. 39.

<sup>111</sup> Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46: voir les para. 30-36 du texte pour une analyse plus approfondie des écarts entre les diverses éditions de l'ouvrage de Beauchesne.

<sup>112</sup> Beauchesne, 5<sup>e</sup> éd., *supra* note 51.



portée du privilège accordé aux agents parlementaires à ce qu'elle était dans la deuxième édition<sup>113</sup>, à savoir qu'il est lié à l'appui que les agents donnent aux opérations de la Chambre. S'il avait tenu compte de la plus récente analyse de la procédure parlementaire, le juge Pratte se serait appuyé sur la cinquième et, à ce moment-là, dernière édition, publiée sept ans avant l'espèce et non sur la quatrième édition, publiée plus de 28 ans auparavant, lorsque la *Loi sur la fonction publique* s'appliquait encore aux employés parlementaires.

92. Quant à Maingot, parmi les divers aspects du privilège associé au droit de la Chambre des communes de régler ses affaires internes librement et sans entraves, il note le droit de nommer et de gérer son personnel<sup>114</sup>. Puisque la décision dans *CCRT* a été rendue en 1986, les juges ont consulté la première édition de *Parliamentary Privilege in Canada*, la seule disponible à ce moment-là. Dans cette édition, Maingot utilise quelques sources à l'appui de ses prétentions, mais ces sources et les arguments qu'elles présentent ont déjà été traités dans le présent rapport. De toute manière, en prétendant au droit de la Chambre de nommer et de gérer son personnel dans sa deuxième édition, tel qu'il a déjà été examiné plus haut, Maingot ne s'appuie sur aucune autorité parlementaire, loi ou jurisprudence.
93. Par ailleurs, les remarques employées par la Chambre des communes, remarques faisant vaguement allusion au fait que les parlementaires considèrent comme un privilège parlementaire le droit de nommer et de contrôler leur personnel, ne sont pas au cœur des conclusions tirées par les juges. La question dont le tribunal avait été saisi était celle de savoir si la Chambre des communes fonctionne comme une entreprise sous réglementation fédérale ou comme une entreprise au sens de la Partie V du *Code canadien du travail*<sup>115</sup>. La réponse est négative, et les trois juges sont parvenus à cette conclusion indépendamment de leur opinion concernant le privilège parlementaire.

---

<sup>113</sup> Beauchesne, 2<sup>e</sup> éd. *supra* note 44.

<sup>114</sup> Maingot, 1<sup>re</sup> éd., *supra* note 55 à la p. 157.

<sup>115</sup> *CCRT*, *supra* note 103.

En ce sens, les réflexions relatives au privilège parlementaire ne sont que des remarques incidentes et il est étonnant que ces simples allusions aient pu faire autorité. Enfin, à toutes fins utiles, les remarques incidentes de la décision CCRT ont été infirmées par l'arrêt *Vaid*<sup>116</sup>.

94. Quelques décisions judiciaires rendues au Canada ont suivi les remarques incidentes de l'arrêt CCRT. Par exemple, *Soth c. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*<sup>117</sup> et *Manitoba Government Employees Assn. c. Legislative Assembly Management Commission (« Manitoba »)*<sup>118</sup> sont les deux principales causes qui renvoient à ces déclarations. Les deux décisions ont été rendues par un tribunal de première instance. Mais *Thompson*<sup>119</sup>, décision ultérieure à *Soth* et à *Manitoba*, a clairement invalidé ce que ces deux arrêts disent au sujet des questions d'emploi au sein d'une assemblée législative. Le juge Campbell y déclare ce qui suit :

[Traduction] Cela écorche un peu les oreilles d'entendre appliquer à l'employeur d'une fonction publique moderne les concepts d'immunité absolue et de privilège absolu affirmés en l'espèce par le Bureau de l'Assemblée.

C'est une chose que de dire que le droit de l'Assemblée législative d'exclure les caméras de télévision est nécessaire à ses fonctions parlementaires et que les tribunaux n'ont pas à intervenir en l'occurrence.

C'en est une autre que d'affirmer que des allégations, à savoir que le Bureau conserve une pratique de harcèlement sexuel inacceptable et qu'il a renvoyé une employée sans motif valable, compromettent de si près le fonctionnement politique central de l'Assemblée législative que le privilège parlementaire absolu empêche les tribunaux de même entendre les allégations dans une affaire où le caractère factuel de la relation d'emploi est obscur.

Si un tribunal doit affirmer que le privilège parlementaire va si loin, ce ne sera pas celui-ci, à ce stade de la procédure, sans procès<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> *Vaid*, *supra* note 2.

<sup>117</sup> 23 O.R. (3d) 440 [*Soth*].

<sup>118</sup> [1990] M.J. n° 72 (Q.L.) [*Manitoba*].

<sup>119</sup> *Thompson*, *supra* note 108.

<sup>120</sup> *Ibid.* aux para. 44-47.

95. Le juge Campbell a poursuivi en rappelant qu'« [traduction] on ne peut pas dire que le droit à cet égard est si complètement établi par des textes de référence que le plaignant devrait être privé de la possibilité de soumettre à l'épreuve du procès la revendication du privilège parlementaire formulée par le Bureau de l'Assemblée »<sup>121</sup>.

## Conclusion

96. Depuis l'affaire *Stockdale*, les tribunaux ont évalué les revendications de privilège parlementaire en fonction de deux critères : les ouvrages faisant autorité et le critère de la nécessité. *New Brunswick Broadcasting Co.* confirme ce test eu égard au privilège parlementaire au Canada. C'est à la Chambre des communes qu'il incombe de prouver que le privilège en question remplit ces critères. La position adoptée par la Chambre des communes en l'espèce ne remplit ni l'un ni l'autre.
97. La Chambre des communes expose plusieurs arguments. Premièrement, elle renvoie à l'article 151 du Règlement pour attester la reconnaissance du privilège. Mais, selon la décision *Stockdale*, une motion qui n'est adoptée que par la Chambre des communes ne saurait constituer un privilège. Par ailleurs, la tradition parlementaire britannique a constamment suivi ce raisonnement, comme cela a été notamment le cas à l'adoption de la *Parliamentary Papers Act*.
98. La Chambre des communes étaye également une bonne partie de sa position par des ouvrages de référence. Elle néglige cependant largement le fait que le traité d'*Erskine May*, qui fait autorité au Royaume-Uni en matière de privilège parlementaire, n'appuie pas sa revendication. Non plus que celui de Marleau et Montpetit qui rappelle que les tribunaux, à quelques rares exceptions près, limitent le privilège parlementaire au rôle des députés en tant que débatteurs et

---

<sup>121</sup> *Ibid.* au para. 50.



législateurs. La Chambre des communes trouve un certain appui dans *Beauchesne* et chez Maingot. Ces publications sont cependant des exceptions à la règle. Les troisième et quatrième éditions de *Beauchesne* divergent de la deuxième, et elles ont été suivies de corrections dans les cinquième et sixième. Quant à Maingot, dans sa deuxième édition, il ne s'appuie sur aucune autorité procédurale pour confirmer ses affirmations au sujet des relations d'emploi en rapport avec un privilège parlementaire.

99. La Chambre des communes estime cependant que, depuis *Stockdale* « [traduction] [...] la catégorie des affaires internes et des délibérations du Parlement est protégée par le privilège ». Cela suppose que l'expression « délibérations du Parlement » a un sens large qui englobe « les affaires et procédures internes », lesquelles englobent les questions d'emploi. Cette affirmation s'enracine, selon la Chambre, dans une interprétation des tribunaux. Nous avons cependant démontré que les tribunaux qui ont élargi cette définition se sont écartés de l'objectif de l'article 9 du *Bill of Rights*, et ils l'ont fait sans tenir compte des autorités procédurales qui ne reconnaissent pas ce genre d'interprétation.
100. Enfin, la Chambre des communes affirme que le contrôle des emplois parlementaires est nécessaire à son bon fonctionnement. Elle ne se plie cependant pas à l'exercice du critère de la nécessité. Au lieu de cela, elle s'appuie essentiellement sur le jugement rendu dans l'affaire *CCRT*. À l'épreuve, le critère de la nécessité donne tort à la Chambre des communes, car le contrôle des emplois parlementaires n'est pas nécessaire à son bon fonctionnement. Par ailleurs, les décisions qui appuient la revendication de la Chambre des communes sont peu nombreuses et sans fondement, et leurs observations sur les questions d'emploi sont affaiblies ou infirmées par des jugements ultérieurs. La principale décision sur laquelle s'appuie la Chambre des communes, *CCRT*, ne fonde pas ses conclusions sur ledit privilège et, en fait, n'étaye guère l'existence de ce privilège.

101. Si la Chambre des communes devait obtenir gain de cause, ses employés n'auraient plus recours à une tierce partie pour régler les plaintes en matière de discrimination. Cela est admis à plus d'une reprise dans la *Demande* :

[Traduction] La position des requérants tout au long de cette procédure a été que le droit du président de la Chambre des communes d'engager, de diriger et de renvoyer les employés de la Chambre fait partie des privilèges parlementaires enchâssés dans la Constitution et au titre desquels la Chambre est seule compétente<sup>122</sup>.

[...] aucune institution externe ne peut examiner les opérations de la Chambre en cas d'allégation d'infraction aux droits de la personne<sup>123</sup>.

102. L'Assemblée législative de l'Ontario affirme encore plus péremptoirement dans son mémoire :

[Traduction] Il se peut que l'exercice discriminatoire du pouvoir de nommer des employés et de gérer du personnel soit fautif, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit de leur nomination et de leur gestion<sup>124</sup>.

103. Non seulement les conclusions sont inacceptables, mais la revendication elle-même est sans fondement. Il n'existe pas de privilège concernant les employés en dehors des droits et pouvoirs classiques de la Chambre des communes, ou de tout employeur par rapport à ses employés. Les employeurs exercent un contrôle suffisant sur leurs employés à ce simple titre. Le droit qui s'applique généralement aux employeurs doit donc être appliqué à la Chambre des communes. Aucune source attestée par l'histoire n'établit le bien-fondé du privilège revendiqué, qui donnerait préséance aux intérêts parlementaires sur les droits individuels des employés, et il n'y a aucune nécessité à cet effet.

---

<sup>122</sup> *Demande*, *supra* note 1 au para. 2.

<sup>123</sup> *Ibid.* au para. 22.

<sup>124</sup> *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*, *supra* note 11 au para. 41.

104. Ce Comité a demandé une analyse des arguments procéduraux exposés par la Chambre des communes dans *Vaid* : c'est ce que ce rapport propose. Nous avons procédé à une analyse approfondie des autorités parlementaires, au Royaume-Uni et au Canada, pour déterminer si le privilège inhérent allégué dans *Vaid* concernant la gestion du personnel est effectivement reconnu. Il s'agissait de comparer la position de la Chambre des communes eu égard à ces références. Le résultat de cet examen est concluant. Rien ne permet d'attester l'existence du privilège revendiqué, qu'on invoque les textes faisant autorité, la pratique judiciaire ou les lois. Par conséquent, le premier critère formulé dans *Stockdale* et confirmé par *New Brunswick Broadcasting Co.* n'est pas rempli. Quant au second critère, celui de la nécessité, l'examen de la jurisprudence que nous avons entamé nous a permis de comprendre la position des tribunaux. Il semblerait que, selon les décisions rendues jusqu'ici dans l'affaire *Vaid*, les tribunaux aient de la difficulté à accepter que le poste de chauffeur du président soit nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre des communes et que cette dernière puisse être soustraite à tout examen externe sur ces questions. La position adoptée par la Chambre des communes n'a donc aucun fondement.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, September 16, 2003 (in camera)  
Wednesday, September 17, 2003 (in camera)  
Tuesday, September 23, 2003 (in camera)  
Wednesday, September 24, 2003 (in camera)  
Tuesday, September 30, 2003 (in camera)  
Tuesday, October 21, 2003 (in camera)  
Tuesday, October 28, 2003  
Wednesday, October 29, 2003  
Thursday, October 30, 2003  
Friday, October 31, 2003

### Issue No. 18

**Sixth, seventh, eighth and ninth meetings on:**  
Rule 86(1)(f)

**Twentieth and twenty-first meetings on:**  
Code of Conduct

**First, second, third and fourth meetings on:**  
Bill C-34, An Act to amend the Parliament of Canada Act  
(Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer)  
and other Acts in consequence

INCLUDING:  
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-34)

APPEARING:  
The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State  
and Leader of the Government in the House of Commons  
and  
The Honourable Sharon Carstairs, P.C.,  
Leader of the Government in the Senate

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du  
Comité permanent du*

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 16 septembre 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 17 septembre 2003 (à huis clos)  
Le mardi 23 septembre 2003 (à huis clos)  
Le mercredi 24 septembre 2003 (à huis clos)  
Le mardi 30 septembre 2003 (à huis clos)  
Le mardi 21 octobre 2003 (à huis clos)  
Le mardi 28 octobre 2003  
Le mercredi 29 octobre 2003  
Le jeudi 30 octobre 2003  
Le vendredi 31 octobre 2003

### Fascicule n° 18

**Sixième, septième, huitième et neuvième réunions concernant:**  
L'alinéa 86(1)f) du Règlement du Sénat

**Vingtième et vingt et unièmes réunions concernant:**  
Le Code de déontologie

**Première, deuxième, troisième et quatrième réunions concernant:**  
Le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du  
Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire  
à l'éthique) et certaines lois en conséquence

Y COMPRIS:  
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-34)

COMPARAISSENT:  
L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État  
et leader du gouvernement à la Chambre des communes  
et  
L'honorable Sharon Carstairs, c.p.,  
leader du gouvernement au Sénat

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING COMMITTEE ON RULES, PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Oliver
Chaput	Ringuette
Downe	Robertson
Fraser	Rompkey, P.C.
Grafstein	Smith, P.C.
Hubley	Stratton
Joyal, P.C.	

### \* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*September 15, 2003*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Cook (*September 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Rompkey, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*September 18, 2003*).

Substitution pending for the Honourable Senator Wiebe (*September 19, 2003*).

The name of the Honourable Senator Downe was added (*September 22, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*September 22, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 29, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*September 29, 2003*).

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Cook (*October 1, 2003*).

The name of the Honourable Senator Massicotte substituted for that of the Honourable Senator Downe (*October 20, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 20, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser, was substituted for that of the Honourable Senator Massicotte (*October 21, 2003*).

The name of the Honourable Senator Downe substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 27, 2003*).

The name of the Honourable Senator Beaudoin substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*October 28, 2003*).

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Murray (*October 28, 2003*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Fairbairn (*October 28, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Cordy (*October 31, 2003*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Communication Canada  
Canadian Government Publishing, Ottawa, Ontario K1A 0S9

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

## LE COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Présidente:* L'honorable Lorna Milne

*Vice-présidente:* L'honorable A. Raynell Andreychuk  
et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Oliver
Chaput	Ringuette
Downe	Robertson
Fraser	Rompkey, c.p.
Grafstein	Smith, c.p.
Hubley	Stratton
Joyal, c.p.	

### \* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cook substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 15 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 16 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey, c.p. substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*le 18 septembre 2003*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Wiebe (*le 19 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Downe a été ajouté (*le 22 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 22 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 29 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 29 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 1<sup>er</sup> octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Massicotte substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 20 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 20 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser substitué à celui de l'honorable sénateur Massicotte (*le 21 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Downe substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 27 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 28 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Murray, c.p. (*le 28 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p. (*le 28 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput substitué à celui de l'honorable sénateur Cordy (*le 31 octobre 2003*).

Publié par le Sénat du Canada

En vente:  
Communication Canada – Édition Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, October 27, 2003:

At 5:00 p.m., pursuant to the Order adopted October 23, 2003, the Senate proceeded to the taking of the deferred standing vote on the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Graham, P.C., for the second reading of Bill C-34, An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence.

The question being put on the motion, it was adopted on the following vote:

**YEAS**

The Honourable Senators

Adams, Bacon, Banks, Biron, Callbeck, Carstairs, Chaput, Cook, Cordy, Day, De Bané, Downe, Fairbairn, Finnerty, Fraser, Graham, Hubley, Jaffer, Kenny, Kolber, LaPierre, Lapointe, Lavigne, Léger, Losier-Cool, Mahovlich, Massicotte, Merchant, Milne, Morin, Pearson, Phalen, Plamondon, Poulin, Poy, Prud'homme, Ringuette, Robichaud, Roche, Rompkey, Smith, Trenholme Counsell, Wiebe—43

**NAYS**

The Honourable Senators

Andreychuk, Atkins, Beaudoin, Cochrane, Comeau, Doody, Forrestall, Johnson, Kelleher, Keon, Kinsella, LeBreton, Lynch-Staunton, Meighen, Nolin, Robertson, Spivak, St. Germain, Stratton, Tkachuk—20

**ABSTENTIONS**

The Honourable Senators

Cools, Corbin, Ferretti Barth, Gauthier, Joyal, Maheu—6

Accordingly, Bill C-34 was read the second time.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that Bill C-34 be not now read a third time but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate,

The question being put on the motion, it was negatived on the following vote:

**YEAS**

The Honourable Senators

Adams, Andreychuk, Atkins, Bacon, Banks, Beaudoin, Cochrane, Cools, Corbin, Ferretti Barth, Forrestall, Joyal, Kelleher, Kinsella, Kroft, LeBreton, Lynch-Staunton, Maheu, Meighen, Moore, Nolin, Prud'homme, Robertson, Spivak, Stratton, Tkachuk—26

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 27 octobre 2003:

À 15 h 30, conformément à l'ordre adopté le 23 octobre 2003, le Sénat procède au vote par appel nominal différé sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Graham, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence.

La motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant:

**POUR**

Les honorables sénateurs

Adams, Bacon, Banks, Biron, Callbeck, Carstairs, Chaput, Cook, Cordy, Day, De Bané, Downe, Fairbairn, Finnerty, Fraser, Graham, Hubley, Jaffer, Kenny, Kolber, LaPierre, Lapointe, Lavigne, Léger, Losier-Cool, Mahovlich, Massicotte, Merchant, Milne, Morin, Pearson, Phalen, Plamondon, Poulin, Poy, Prud'homme, Ringuette, Robichaud, Roche, Rompkey, Smith, Trenholme Counsell, Wiebe—43

**CONTRE**

Les honorables sénateurs

Andreychuk, Atkins, Beaudoin, Cochrane, Comeau, Doody, Forrestall, Johnson, Kelleher, Keon, Kinsella, LeBreton, Lynch-Staunton, Meighen, Nolin, Robertson, Spivak, St. Germain, Stratton, Tkachuk—20

**ABSTENTIONS**

Les honorables sénateurs

Cools, Corbin, Ferretti Barth, Gauthier, Joyal, Maheu—6

En conséquence, le projet de loi C-34 est lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que le projet de loi C-34 ne soit pas maintenant lu la troisième fois, mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant:

**POUR**

Les honorables sénateurs

Adams, Andreychuk, Atkins, Bacon, Banks, Beaudoin, Cochrane, Cools, Corbin, Ferretti Barth, Forrestall, Joyal, Kelleher, Kinsella, Kroft, LeBreton, Lynch-Staunton, Maheu, Meighen, Moore, Nolin, Prud'homme, Robertson, Spivak, Stratton, Tkachuk—26

## NAYS

## The Honourable Senators

Biron, Callbeck, Carstairs, Cook, Cordy, Day, De Bané, Downe, Fairbairn, Finnerty, Fraser, Graham, Hubley, Jaffer, Kenny, Kolber, LaPierre, Lapointe, Lavigne, Massicotte, Merchant, Milne, Morin, Phalen, Poulin, Poy, Ringuette, Robichaud, Rompkey, Smith, Trenholme Counsell, Wiebe—32

## ABSTENTIONS

## The Honourable Senators

Mahovlich, Pépin, Plamondon—3

The Honourable Senator Carstairs, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that Bill C-34 be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

The question being put on the motion, it was adopted on the following vote:

## YEAS

## The Honourable Senators

Biron, Callbeck, Carstairs, Cook, Cordy, Day, De Bané, Downe, Fairbairn, Finnerty, Fraser, Graham, Hubley, Jaffer, Kenny, Kolber, LaPierre, Lapointe, Lavigne, Massicotte, Merchant, Milne, Morin, Phalen, Poulin, Poy, Ringuette, Robichaud, Rompkey, Smith, Trenholme Counsell, Wiebe—22

## NAYS

## The Honourable Senators

Adams, Andreychuk, Atkins, Bacon, Banks, Beaudoin, Cochrane, Cools, Corbin, Ferretti Barth, Forrestall, Joyal, Kelleher, Kinsella, Kroft, LeBreton, Lynch-Staunton, Maheu, Meighen, Moore, Nolin, Prud'homme, Robertson, Spivak, St. Germain, Stratton, Tkachuk—27

## ABSTENTIONS

## The Honourable Senators

Mahovlich, Pépin, Plamondon—3

## CONTRE

## Les honorables sénateurs

Biron, Callbeck, Carstairs, Cook, Cordy, Day, De Bané, Downe, Fairbairn, Finnerty, Fraser, Graham, Hubley, Jaffer, Kenny, Kolber, LaPierre, Lapointe, Lavigne, Massicotte, Merchant, Milne, Morin, Phalen, Poulin, Poy, Ringuette, Robichaud, Rompkey, Smith, Trenholme Counsell, Wiebe—32

## ABSTENTIONS

## Les honorables sénateurs

Mahovlich, Pépin, Plamondon—3

L'honorable sénateur Carstairs, c.p., propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi C-34 soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant:

## POUR

## Les honorables sénateurs

Biron, Callbeck, Carstairs, Cook, Cordy, Day, De Bané, Downe, Fairbairn, Finnerty, Fraser, Graham, Hubley, Jaffer, Kenny, Kolber, LaPierre, Lapointe, Lavigne, Massicotte, Merchant, Milne, Morin, Phalen, Poulin, Poy, Ringuette, Robichaud, Rompkey, Smith, Trenholme Counsell, Wiebe—22

## CONTRE

## Les honorables sénateurs

Adams, Andreychuk, Atkins, Bacon, Banks, Beaudoin, Cochrane, Cools, Corbin, Ferretti Barth, Forrestall, Joyal, Kelleher, Kinsella, Kroft, LeBreton, Lynch-Staunton, Maheu, Meighen, Moore, Nolin, Prud'homme, Robertson, Spivak, St. Germain, Stratton, Tkachuk—27

## ABSTENTIONS

## Les honorables sénateurs

Mahovlich, Pépin, Plamondon—3

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, September 16, 2003  
(44)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:35 a.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cook, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Robertson, Smith, P.C. and Stratton (9).

*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson and Margaret Young.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of aspects related to Parliamentary Privilege

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera for consideration of a draft agenda.

It was agreed that staff remain.

The Honourable Senator Joyal made a brief statement to the committee.

The Honourable Senator Milne made a brief statement to the committee.

After debate, it was agreed to hear from Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, at its next meeting.

At 11:11 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 17, 2003  
(45)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:17 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Robichaud, P.C., Robertson, Smith, P.C. and Stratton (13).

*Other senators present:* The Honourable Senators Corbin, Gauthier and Kinsella (3).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 16 septembre 2003  
(44)

[Traduction]

le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cook, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Robertson, Smith, c.p., et Stratton (9).

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, ainsi que Jamie Robertson et Margaret Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité étudie certains aspects du privilège parlementaire.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité étudie à huis clos un ordre du jour provisoire.

Il est convenu — Que le personnel soit autorisé à demeurer dans la pièce.

L'honorable sénateur Joyal fait un bref exposé au comité.

L'honorable sénateur Milne fait un bref exposé au comité.

Après débat, il est convenu d'entendre le témoignage de Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, à la prochaine séance.

À 11 h 11, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 17 septembre 2003  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 17, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Cordy, Di Nino, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Robichaud, c.p., Robertson, Smith, c.p., et Stratton (13).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Gauthier et Kinsella (3).



*In attendance:* Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel; from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Jamie Robertson.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee proceeded in camera for consideration of a draft agenda.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of aspects related to Parliamentary Privilege.

It was agreed that staff remain.

Mr. Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, was invited to make a brief statement to the committee.

Mr. Robert, Principal Clerk, Procedure, was invited to make a brief statement to the committee.

After discussion, it was agreed to continue debate at the next meeting of the committee.

At 1:36 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, September 23, 2003  
(46)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:40 a.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Chaput, Downe, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Robertson, Rompkey, P.C. and Stratton (8).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.)

*Également présents:* Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire et Jamie Robertson, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité étudie à huis clos un ordre du jour provisoire.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité examine certains aspects du privilège parlementaire.

Il est convenu que le personnel soit autorisé à demeurer dans la pièce.

M. Audcent, légiste et conseiller parlementaire, est invité à présenter un bref exposé au comité.

M. Robert, greffier principal à la procédure, est invité à présenter un bref exposé au comité.

Après discussion, il est convenu que le débat se poursuive à la prochaine séance du comité.

À 13 h 36, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 23 septembre 2003  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 40, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Robertson, Rompkey, c.p. et Stratton (8).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1977», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient adoptés. (Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans les délibérations du comité.)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

It was agreed that staff remain.

At 11:21 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière suppléante du comité,*

Josée Thérien

*Acting Clerk of the Committee*

OTTAWA, Wednesday, September 24, 2003  
(45)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 12:22 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Murray, P.C., Robertson and Stratton (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Corbin (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 4, 2003, the committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the documents entitled: "Proposals to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner) and other Acts as a consequence" and "Proposals to amend the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons to implement the 1997 Milliken-Oliver Report", tabled in the Senate on October 23, 2002. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

It was agreed that staff remain.

The Honourable Senator Joyal, on a point of order, informed his colleagues that he had secured certain information respecting certain Parliamentary Privileges he had promised to find for distribution.

It was agreed that the document — an extract from the journals of the House of Commons, 1873 — be distributed at the meeting and to have the Clerk distribute it to the offices of members of the committee.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité étudie une ébauche de rapport à huis clos.

Il est convenu que le personnel soit autorisé à demeurer dans la pièce.

À 11 h 21, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 24 septembre 2003  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 22, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Murray, c.p., Robertson et Stratton (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Corbin (1).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 4 février 2003, le comité procède à l'étude de la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, c.p., que les documents intitulés «Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence» et «Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en oeuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997», qui ont été déposés au Sénat le 23 octobre 2002, soient adoptés. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans les délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport à huis clos.

Il est convenu que le personnel soit autorisé à rester dans la pièce.

L'honorable sénateur Joyal, par rappel au Règlement, informe ses collègues qu'il s'est procuré des renseignements sur certains privilèges parlementaires, tel qu'il l'avait promis, afin de les distribuer.

Il est convenu que le document (un extrait des journaux de la Chambre des communes de 1873) soit distribué pendant la séance et que le greffier en remette copie au personnel du bureau de chacun des membres du comité.

The Honourable Senator Milne moved — That following the conclusion of the meeting, a drafting subcommittee be established to work with staff on a revised draft for future consideration, and that the subcommittee be composed of both parties to be determined in consultation.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 1:30 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, September 30, 2003  
(46)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:35 a.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cook, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Rompkey, P.C. and Smith, P.C. (7).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of aspects related to Parliamentary Privilege.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

It was agreed that staff remain.

Mr. Charles Robert, Principal Clerk, Procedure, was invited to make a brief statement to the committee.

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, was invited to make a brief statement to the committee.

Together, Mr. Robert and Mr. Audcent answered questions.

After debate, it was agreed — That the Chair draft and circulate a document exploring issues, positions and options before the committee.

At 11:15 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

---

L'honorable sénateur Milne propose — Qu'après cette séance, un sous-comité de rédaction soit établi pour préparer une version révisée du rapport en collaboration avec le personnel, pour examen futur, et que le sous-comité se compose des deux parties à déterminer en consultation.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---

OTTAWA, le mardi 30 septembre 2003  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 35, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cook, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (7).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young; Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité examine différents aspects liés au privilège parlementaire.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner un projet de rapport.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

M. Charles Robert, greffier principal à la procédure, fait une brève déclaration.

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, fait une brève déclaration.

MM. Robert et Audcent répondent aux questions.

Après discussion, il est convenu — Que le président produise et distribue un document explorant les questions, positions et options soumises au comité.

À 11 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

---



OTTAWA, Tuesday, October 21, 2003

(47)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera at 9:33 a.m. this day, in room 356-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Cordy, Di Nino, Fairbairn, P.C., Hubley, Joyal, P.C., Kinsella, Massicotte, Milne, Murray, P.C., Robertson, Smith, P.C. and Stratton (13).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young; Charles Robert, Principal Clerk of Procedure; Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Pursuant to rule 86(1)(f), the committee proceeded to the consideration of aspects related to Parliamentary Privilege.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera for consideration of a draft report.

It was agreed that staff remain.

After debate, it was agreed — That a final synthesis be prepared for the consideration of the committee.

It was agreed — That the in camera transcripts be released to Internal Economy and any agent retained for the preparation of any legal work on behalf of the Senate.

It was agreed — That The Honourable Senator Fraser represent the committee along with a member to be named by the Opposition.

At 10:54 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, October 28, 2003

(48)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 9:35 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cordy, Downe, Fairbairn, P.C., Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Oliver, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C. and Stratton (16).

*Other senator present:* The Honourable Senator Lavigne (1).

OTTAWA, le mardi 21 octobre 2003

(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 33 dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Cordy, Di Nino, Fairbairn, c.p., Hubley, Joyal, c.p., Kinsella, Massicotte, Milne, Murray, c.p., Robertson, Smith, c.p. et Stratton (13).

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young; Charles Robert, greffier principal à la procédure; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Conformément à l'alinéa 86(1)f) du Règlement, le comité examine différents aspects liés aux privilèges parlementaires.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos dans le but d'examiner un projet de rapport.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Après discussion, il est convenu — Qu'une synthèse finale soit préparée et soumise à l'examen du comité.

Il est convenu — Que la transcription des délibérations à huis clos soit remise au Comité de régie interne et à tout conseiller juridique dont les services ont été retenus par le Sénat.

Il est convenu — Que l'honorable sénateur Fraser, ainsi qu'un autre membre désigné par l'opposition, représentent le comité.

À 10 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 28 octobre 2003

(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cordy, Downe, Fairbairn, c.p., Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Kinsella, Milne, Oliver, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p., et Stratton (16).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lavigne (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 27, 2003, the committee preceded its study on Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence.

*APPEARING:*

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons.

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government in the Senate.

*WITNESSES:*

*From the Privy Council Office:*

Mr. Mitch Bloom, Privy Council Officer;

Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations.

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons, made a statement and, with Mr. Wall and Mr. Bloom, answered questions.

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government in the Senate, made a statement and answered questions.

At 11:38 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, October 29, 2003  
(49)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 12:14 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cordy, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Ringuette, Robertson, Rompkey, P.C., Smith, P.C. and Stratton (15).

*Other senators present:* The Honourable Senators Cools, Gauthier, Lavigne and Sparrow (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young.

*Également présents:* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Jamie Robertson et Margie Young.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 27 octobre 2003, le comité examine le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence.

*COMPARAÎSSANT:*

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

L'honorable Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement au Sénat.

*TÉMOINS:*

*Du Bureau du Conseil privé:*

M. Mitch Bloom, agent du Conseil privé;

M. Ron Wall, directeur des relations parlementaires.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes fait une déclaration et, de concert avec MM. Wall et Bloom, répond aux questions.

L'honorable Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement au Sénat, fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

OTTAWA, le mercredi 29 octobre 2003  
(49)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 12 h 14, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cordy, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Oliver, Ringuette, Robertson, Rompkey, c.p., Smith, c.p. et Stratton (15).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Cools, Gauthier, Lavigne et Sparrow (4).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 27, 2003, the committee preceded its study on Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence.

WITNESS:

*From the Senate of Canada:*

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Mark Audcent made a statement and answered questions.

At 1:30 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 30, 2003  
(50)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 10:08 a.m. this day, in room 256-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cordy, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Robertson, Robichaud P.C., Rompkey, P.C. and Smith, P.C. (14).

*Other senators present:* The Honourable Senators Gauthier, Kroft and Sparrow (3).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 27, 2003, the committee preceded its study on Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence.

WITNESSES:

*As individuals:*

Mr. Robert Marleau, Former Clerk of the House of Commons;

Mr. Joseph Maingot.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk — That the committee adjourn to the next regularly scheduled meeting of the committee.

The question being put on the motion, it was defeated on division.

Mr. Marleau made a statement and answered questions.

At 12:22 p.m., the committee suspended.

At 12:31 p.m., the committee resumed.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 27 octobre 2003, le comité examine le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence.

TÉMOIN:

*Du Sénat du Canada:*

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Mark Audcent fait un exposé puis répond aux questions.

À 13 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 2003  
(50)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 10 h 08, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cordy, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Robertson, Robichaud, c.p., Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (14).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gauthier, Kroft et Sparrow (3).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 27 octobre 2003, le comité examine le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence.

TÉMOINS:

*À titre personnel:*

M. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes;

M. Joseph Maingot.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk — Que le comité suspende ses travaux jusqu'à la prochaine séance régulière prévue du comité.

La question, mise aux voix, est rejetée avec dissidence.

M. Marleau fait un exposé puis répond aux questions.

À 12 h 22, le comité interrompt ses travaux.

À 12 h 31, le comité reprend ses travaux.



Mr. Maingot made a statement and answered questions.

At 1:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Friday, October 31, 2003  
(51)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met at 10:16 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Honourable Lorna Milne, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, P.C., Milne, Ringuette, Rompkey, P.C. and Smith, P.C. (10).

*Other senator present:* The Honourable Senator Gauthier (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Jamie Robertson and Margie Young, Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, October 27, 2003, the committee preceded its study on Bill C-34, an Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence.

Mr. Audcent was invited to address specific drafting questions related to Bill C-34.

The Honourable Senator Fraser moved — That the Law Clerk be instructed to correct a parchment error in clause 12, on line 26, of the English version, by replacing the words “Ethics Commissioner” with the words “Senate Ethics Officer”.

The question being put on the motion, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senator Joyal, P.C. (1).

ABSTENTIONS — The Honourable Senator Grafstein (1).

It was agreed — That, the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-34.

It was agreed that the Title stand postponed, carried on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

M. Maingot fait un exposé puis répond aux questions.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le vendredi 31 octobre 2003  
(51)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à 10 h 16, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Grafstein, Hubley, Joyal, c.p., Milne, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Gauthier (1).

*Également présents:* Jamie Robertson et Margie Young, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement et Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 27 octobre 2003, le comité examine le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence.

M. Audcent est invité à répondre à des questions de rédaction sur le projet de loi C-34.

L'honorable sénateur Fraser propose — Que le légiste reçoive la consigne de corriger une erreur de rédaction à l'article 12, ligne 26, de la version anglaise en remplaçant les mots «Ethics Commissioner» par les mots «Senate Ethics Officer».

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — L'honorable sénateur Joyal, c.p. (1).

ABSTENTIONS — L'honorable sénateur Grafstein (1).

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-34.

Il est convenu — Que l'étude du titre soit reportée. Motion adoptée avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clause 1, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clause 2, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clause 3, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clauses 4-11, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clause 12 as corrected, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clauses 13-25, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

L'article 1, mis aux voix, est adopté avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

L'article 2, mis aux voix, est adopté avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

L'article 3, mis aux voix, est adopté avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

Les articles 4 à 11, mis aux voix, sont adoptés avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

L'article 12 modifié, mis aux voix, est adopté avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

Les articles 13 à 25, mis aux voix, sont adoptés avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p., et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put on clauses 26-42, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put that the Title carry, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

ABSTENTIONS — (0).

The question being put that Bill C-34 be adopted, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — (0).

ABSTENTIONS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

The question being put that the Chair report this Bill at the next sitting of the Senate, it was agreed on the following division:

YEAS — The Honourable Senators Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, P.C., Smith, P.C. (8).

NAYS — (0).

ABSTENTIONS — The Honourable Senators Grafstein and Joyal, P.C. (2).

At 11:13 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Blair Armitage

*Clerk of the Committee*

Les articles 26 à 42, mis aux voix, sont adoptés avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

Le titre, mis aux voix, est adopté avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (8).

CONTRE — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

ABSTENTIONS — (0).

Il est proposé que le projet de loi C-34 soit adopté. Motion adoptée avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (8).

CONTRE — (0).

ABSTENTIONS — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

Il est proposé que le président fasse rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat. Motion adoptée avec dissidence par le vote suivant:

POUR — Les honorables sénateurs Chaput, Downe, Fraser, Hubley, Milne, Ringuette, Rompkey, c.p. et Smith, c.p. (8).

CONTRE — (0).

ABSTENTIONS — Les honorables sénateurs Grafstein et Joyal, c.p. (2).

À 11 h 13, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Monday, November 3, 2003

The Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

**TWELFTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-34, *An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence*, has in obedience to the Order of Reference of October 27, 2003, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your committee notes that it instructed the Law Clerk and Parliamentary Counsel to make a clerical correction in the parchment, on page 14, in clause 12, on line 26, of the English version, by replacing the words "Ethics Commissioner" with the words "Senate Ethics Officer".

Respectfully submitted,

*La présidente,*

LORNA MILNE

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le lundi 3 novembre 2003

Le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

**DOUZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-34, *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, a conformément à l'ordre de renvoi du 27 octobre 2003, étudié le dit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre Comité note qu'il a donné instruction au légiste et conseiller parlementaire d'apporter une correction d'ordre administratif au parchemin, à la page 14 de la version anglaise, article 12, ligne 26, en remplaçant les mots «Ethics Commissioner» par les mots «Senate Ethics Officer».

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 28, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-34, to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other acts in consequence, met this day at 9:35 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I see a quorum. The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament is now in session to discuss Bill C-34. Before us today are the Honourable Senator Sharon Carstairs, Leader of the Government, and the Honourable Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons. We also have Ron Wall and Mitch Bloom of the Privy Council Office, who are here to answer questions if necessary.

I am informed that Minister Boudria has to leave by 10:30. If we have questions on the House of Commons side of the bill, I suggest we put those first.

[*Translation*]

**The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons:** You have just introduced the two officials I have with me today from the Privy Council Office, Mr. Wall and Mr. Bloom.

I would like to take this opportunity to recognize the excellent work of this committee in shaping Bill C-34. As you know, the government has accepted all of the committee's recommendations, and these changes are incorporated in Bill C-34. Based on the draft that was submitted to you and that you reviewed, you made a number of recommendations, all of which with no exception were incorporated in the bill.

For instance, as recommended by your committee, the Bill gives the Senate its own Ethics Officer separate from the office of the Ethics Commissioner, given the different traditions of the honourable institution of the Senate and the House of Commons and other differences between the two chambers. The Senate Ethics Officer would administer conflict of interest provisions for Senators and a separate Ethics Commissioner would administer conflict of interest provisions for the House of Commons, as well as the Prime Minister's code for public office holders.

By creating both the Ethics Commissioner and the Senate Ethics Officer by legislation, we would send a clear message to Canadians that we are moving meaningfully on this issue. I would also emphasize that Bill C-34 includes additional provisions to reinforce the fact that the Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer are covered by parliamentary privilege. This makes it clear

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, qui a été saisi du projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, il y a quorum. La séance du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement est maintenant ouverte. Nous examinons le projet de loi C-34. Comparaisent aujourd'hui l'honorable sénateur Sharon Carstairs, leader du gouvernement, et l'honorable Don Boudria, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes. Nous avons également Ron Wall et Mitch Bloom, du Bureau du Conseil privé, qui sont là pour répondre à des questions au besoin.

J'apprends que M. Boudria doit partir à 10 h 30. Si nous avons des questions portant sur les aspects des projets de loi concernant la Chambre des communes, nous devrions peut-être le poser en premier.

[*Français*]

**L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes:** Vous venez de présenter les deux officiers du Conseil privé qui nous accompagnent, M. Wall et M. Bloom.

J'en profite pour souligner l'excellente contribution de ce comité au développement du projet de loi C-34. Comme vous le savez, le gouvernement a accepté toutes les recommandations de votre comité et en a tenu compte dans le projet de loi. De l'ébauche qui vous fut soumise et qui a fait l'objet de votre révision découla certaines recommandations. Chacune de ces recommandations fut incorporée au projet de loi sans exception.

Par exemple, tel que recommandé par le comité, vu les traditions particulières de votre vénérable institution du Sénat, de la Chambre des communes et vu les différences qui existent entre les deux institutions, le projet de loi crée un poste de conseiller sénatorial en éthique distinct du Bureau du commissaire à l'éthique de la Chambre des communes. Le conseiller sénatorial sera chargé d'administrer le code régissant les conflits d'intérêt à l'égard des sénateurs. Pour sa part, le commissaire de la Chambre des communes devra administrer un code semblable pour les députés de même que le code du premier ministre visant les titulaires de charge publique.

La création du poste de commissaire à l'éthique et celui du conseiller sénatorial en éthique au moyen d'une loi lancera un message clair aux Canadiens et Canadiennes à savoir que nous avons pris des mesures sérieuses. En outre, le projet de loi C-34 comprend des dispositions supplémentaires visant à renforcer le fait que le commissaire et le conseiller jouissent tous deux de

that when administering the Code for their respective chambers, the work of these ethics officials would not be subject to judicial review.

We know that this issue was a concern in the past for a number of honourable senators.

Also as recommended by the committee, the appointment process has been changed to include consultation with leaders of all recognized parties in the Senate, followed by a confirming vote in the Senate. This process is consistent with the process used in several provinces, including Ontario and New Brunswick. It is also similar to the approach for officers of Parliament such as the Information and Privacy Commissioners.

The committee also recommended the term of the Ethics Commissioner be increased from a single five-year term to a seven-year renewable term. This is now a provision of Bill C-34.

[English]

Technical changes were also made to Bill C-34. New wording clarifies that ministers, secretaries of state and parliamentary secretaries are subject to House or Senate codes when carrying out their duties as members of Parliament or senators.

This ensures that public office-holders who are also parliamentarians are subject to the Senate and House codes in the same way as every other parliamentarian in respect of their actions as parliamentarians. In other words, we never want to create a circumstance where it could be perceived, erroneously, of course, that a minister or a parliamentary secretary has fewer obligations than a parliamentarian who is not a public office-holder of that kind.

Bill C-34 requires that requests to examine the actions of ministers under the Prime Minister's code be made in writing and based on reasonable grounds. This would be parallel to changes to the code for the House of Commons that a House committee is considering. Also, the ethics commissioner would be required to suspend an examination of the conduct of a minister under the Prime Minister's code where there are reasonable grounds to believe that an offence may have been committed under an act of Parliament.

It is not the commissioner's role to get into such things as offences under an act of Parliament, whether of a criminal nature or otherwise. Again, this would be parallel to the code for the House of Commons.

The bill now requires the Prime Minister to table ethical principles, rules and obligations before each House within 30 sitting days after assuming office, and that any subsequent changes to those ethical principles, rules and obligations be laid before Parliament within 15 sitting days.

The government has already had this practice in place since 1993, so this new provision serves to clarify and to state in law an existing situation and to ensure that it continues in the future.

l'immunité parlementaire. Ces dispositions précisent que les activités liées à l'administration des codes ne seront pas assujetties au contrôle judiciaire.

Nous savons qu'il s'agit d'un dossier qui a inquiété, par le passé, certains honorables sénateurs.

Selon une autre recommandation de votre comité, le processus de nomination a été modifié. Les chefs de tous les partis reconnus au Sénat doivent être consulté avant que la nomination soit confirmée par un vote. Cette approche correspond à l'approche mise en place dans plusieurs provinces, entre autres, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Également, elle est semblable à celle utilisée pour les agents du Parlement, par exemple, le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée.

Le comité souhaitait également que le mandat du commissaire passe de cinq à sept ans et que ce mandat soit renouvelable. Cette disposition est maintenant confirmée dans le projet de loi, tel que demandé.

[Traduction]

Plusieurs changements de forme ont été apportés au projet de loi. Le nouveau libellé précise que les ministres, les secrétaires d'État et les secrétaires parlementaires sont assujettis aux codes de la Chambre et du Sénat lorsqu'ils accomplissent des tâches liées à leur rôle de député ou de sénateur.

Ainsi, les titulaires de charge publique qui sont aussi parlementaires devront respecter les codes de la chambre dont ils sont membres, au même titre que tous les autres parlementaires, lorsqu'ils agissent comme tels. Autrement dit, nous ne voulons jamais créer de circonstances dans lesquelles un ministre ou un secrétaire parlementaire pourrait donner l'impression — à tort, bien sûr — qu'il a moins d'obligations qu'un parlementaire non titulaire d'une charge publique.

Le projet de loi exige aussi que les demandes d'examen du comportement d'un ministre visé par le code du premier ministre soient formulées par écrit et fondées sur des motifs raisonnables. Cette exigence reprend les changements qu'envisage un comité de la Chambre à l'égard du code des Communes. En outre, le commissaire à l'éthique serait tenu de suspendre l'examen du comportement d'un ministre en vertu du code du premier ministre s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à une loi du Parlement a été commise.

Il n'appartient pas au commissaire de s'occuper de choses telles que des infractions à la loi, qu'elles soient ou non de nature criminelle. Encore une fois, cette disposition correspond au code de la Chambre.

Le projet de loi oblige maintenant le premier ministre à déposer des principes, des règles et des obligations d'ordre éthique devant les deux Chambres dans les trente jours de séance qui suivent son entrée en fonction. Toute modification ultérieure doit être présentée au Parlement dans les quinze jours de séance suivant son adoption.

Comme le gouvernement a mis en œuvre cette pratique depuis 1993, la nouvelle disposition sert à clarifier une situation existante et à l'inscrire dans la loi pour assurer son maintien à l'avenir.



I would be pleased to answer any questions that the committee might wish to raise, and I do apologize to honourable senators for having to attend to my duties in the cabinet at 10:30, but I have to make a presentation before my cabinet colleagues this morning and that is why I will ask that I be permitted to attend to that.

I thank honourable senators and, at the time that you choose appropriate, I would be obviously pleased to answer questions, along with my colleague.

**The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government in the Senate:** It is a pleasure to be here this morning to discuss Bill C-34, which would create a Senate ethics officer and an ethics commissioner for the House of Commons and public office-holders.

**Senator Stratton:** As Minister Boudria has to leave at 10:30, would it not be more appropriate for us to question him and then go to Senator Carstairs, if that is possible?

**The Chairman:** It probably would be, but I note that Senator Carstairs' presentation is not terribly long and it might be good for us to have them both in mind at the time. I am in the hands of the committee.

**Senator Kinsella:** Is Mr. Boudria coming back?

**The Chairman:** No, I suspect his time is fairly constricted these days. At this time then, I will ask for questions of Minister Boudria.

**Senator Andreychuk:** Thank you, Mr. Boudria, for coming, but I hope that we will have sufficient time to put all our questions. I am mindful of the clock so I want to start with the fact that you are saying that the government listened to the Senate report — and Senator Carstairs has already said that. Certainly I have been through these committee meetings and the report was not intended to be our opinion. It was simply a collation of what we had looked at and some preliminary views, and even those are not fully expressed here. In light of the time the government took, would it not have been fairer to allow the Senate to complete its full study and not be bound by something that was very preliminary and not the view of the Senate?

**Mr. Boudria:** I think the honourable senator is asking me to give an opinion on proceedings before the Senate and the amount of time that the Senate, the number of hours and so on, or number of days, chooses to allot internally to this particular issue. I would be hard pressed to comment on that. When ministers are perceived as trying to tell honourable senators how to do these things, it is not usually well received, so with respect, even when invited, you are asking me to tread on rather dangerous ground.

All I can say is that this issue, of course, has been with us for a long time. I sat on a joint Senate and House of Commons committee with at least one honourable senator who is present this morning. Much of our work starts off on that basis. Then, of course, it is elaborated upon in the future, then there is the draft

Je serai maintenant très heureux de répondre à toute question du comité. Je tiens à m'excuser auprès des honorables sénateurs parce que je dois m'acquitter de mes fonctions au Cabinet à 10 h 30. J'ai en effet à présenter un exposé à mes collègues du Cabinet ce matin. Je vous demande donc de bien vouloir m'excuser pour que je puisse être présent.

Je remercie les honorables sénateurs. Je serai bien sûr heureux, de même que ma collègue, de répondre à vos questions au moment qui vous conviendra.

**L'honorable Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement au Sénat:** Je suis heureuse d'être ici ce matin pour parler du projet de loi C-34, qui crée un poste de conseiller sénatorial à l'éthique et un autre de commissaire à l'éthique pour la Chambre des communes et les titulaires de charges publiques.

**Le sénateur Stratton:** Comme M. Boudria doit nous quitter à 10 h 30, ne vaudrait-il pas mieux l'interroger tout de suite, avant de passer au sénateur Carstairs?

**La présidente:** Ce serait sans doute préférable, mais je note que l'exposé du sénateur Carstairs n'est vraiment pas très long et qu'il pourrait être bon pour nous d'entendre les deux exposés en premier. Je m'en remets au comité.

**Le sénateur Kinsella:** M. Boudria doit-il revenir?

**La présidente:** Non, je suppose qu'il doit vraiment manquer de temps ces jours-ci. Je vais donc peut-être demander s'il y a des questions à poser à M. Boudria.

**Le sénateur Andreychuk:** Merci d'être venu, monsieur Boudria, j'espère que nous aurons suffisamment de temps pour poser toutes nos questions. Je suis consciente de l'heure qu'il est. Je vais donc commencer par votre affirmation selon laquelle le gouvernement a tenu compte du rapport du Sénat. Le sénateur Carstairs a déjà dit la même chose. J'ai passé en revue les délibérations du comité. Le rapport en question n'avait pas pour objet de refléter notre point de vue. Il s'agissait simplement d'un aperçu de ce que nous avons examiné et de quelques opinions préliminaires. Même ces opinions n'y ont pas été pleinement exprimées. Compte tenu du temps que le gouvernement a consacré au sujet, n'aurait-il pas été plus équitable de permettre au Sénat de terminer son étude, au lieu de se limiter à un texte très préliminaire qui ne reflète pas les vues du Sénat?

**M. Boudria:** Je crois que l'honorable sénateur me demande de formuler une opinion sur les délibérations du Sénat et sur le temps — nombre d'heures, nombre de jours, et cetera — que le Sénat a décidé d'attribuer à ce sujet particulier. J'aurais vraiment beaucoup de difficulté à le faire. Si un ministre donne l'impression d'essayer de dicter aux honorables sénateurs la façon de faire certaines choses, il n'est ordinairement pas très bien accueilli. Par conséquent, même si vous m'invitez à le faire, je préfère éviter ce terrain assez glissant.

Tout ce que je peux dire, c'est que cette question est en discussion depuis longtemps. J'ai siégé à un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes avec au moins un des honorables sénateurs présents ce matin. Beaucoup de notre travail commence de cette façon. Ensuite, il est développé, transformé en

bill, with the result of that incorporated in the bill you have now, but I would rather keep away from exactly how much time the Senate provided at which stage of all that, if you would allow me.

**Senator Andreychuk:** Perhaps my question was misunderstood. In your presentation, Mr. Minister, you indicated that you took into account the views and wishes of the Senate, taken from our report, and our report clearly stated that it was very preliminary and a considerable amount of work needed to be done. Therefore I am surprised, in fact perhaps shocked, that the government then said, "These are your final views and we will take them into account." It troubles me that you took the report as the final result in the Senate and apparently said that you incorporated that into the bill.

Secondly, if you had done what you say, we would not have the bill that we have before us, because, for example, our report clearly stated that it would not be a consultation with the recognized parties in the Senate, but with the agreement of the leadership of the recognized parties of the Senate. Perhaps some of the things that we said were in line with what the government was thinking in Bill C-34, but surely there are many other things in our preliminary draft that you did not pick up on, and which were fundamental to us.

Therefore, I am surprised to hear you say that Bill C-34 is a result of taking into account our point of view.

**Mr. Boudria:** If I may say so, I do believe that a number of very important recommendations were made, such as having a distinct officer for each House. That is definitely a recommendation that we found in that report. One may argue that perhaps there could have been other recommendations included, I am not sure, but at least that particular component was taken into account. We included in the bill two separate officers of Parliament, distinct from each other, recognizing the particular needs of the Senate. We changed the duration of the term of office, which again is an element that was in that report. We also changed the non-renewable nature of the appointment to a renewable one. Again, that is an element that was found in that report, and we tried to have the bill better reflect the fact that the two Houses are, of course, part of the same Parliament, as honourable senators often remind us. At the same time, we have on many occasions, although not always, officers of that house who are distinct from the ones of the other House, such as the clerk.

On the other hand, we do have officers who are common to both, namely, Official Languages Commissioner, Privacy Commissioner and all those others with whom honourable senators are familiar.

It is in that sense that we tried to incorporate what was given to us. By the way, we did the same thing with the House of Commons committee. They made a number of valuable recommendations, and we believe that they were included in the report not only to better reflect the views of both Houses, but also

avant-projet de loi, puis en projet de loi comme celui dont vous êtes saisis. Avec votre permission, cependant, je préfère ne pas m'occuper du temps que le Sénat a consacré à chaque étape de ce processus.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous avez peut-être mal compris ma question. Dans votre exposé, monsieur le ministre, vous avez dit que vous avez tenu compte du point de vue et des vœux du Sénat, sur la base de notre rapport. Or notre rapport disait très clairement que c'était un texte très préliminaire et qu'énormément de travail restait encore à faire. Je suis donc surprise, et peut-être même choquée, que le gouvernement dise: «Voici votre point de vue définitif. Nous allons en tenir compte.» Je suis troublée par le fait que vous ayez considéré le rapport comme un texte définitif du Sénat et que vous l'ayez apparemment intégré dans le projet de loi.

Deuxièmement, si vous aviez fait ce que vous dites, nous n'aurions pas le projet de loi que nous avons ici. Par exemple, nous avons clairement dit dans notre rapport qu'il ne suffisait pas de consulter les partis reconnus au Sénat et qu'il fallait plutôt obtenir l'accord de la direction de ces partis. Il y a peut-être dans le projet de loi certaine des choses que nous avons exprimées dans notre rapport, mais il n'y a pas de doute que vous avez omis de tenir compte de beaucoup d'autres points qui y figuraient et qui avaient pour nous une importance fondamentale.

Je suis donc surprise vous entendre dire que le projet de loi C-34 est conforme à notre point de vue.

**M. Boudria:** Si vous le permettez, je dirais que le rapport contenait un certain nombre de recommandations très importantes, comme le fait de nommer un conseiller distinct pour chacune des deux Chambres. C'est sûrement là une recommandation que nous avons trouvée dans votre rapport. On pourrait soutenir que d'autres recommandations auraient pu être intégrées, je n'en suis pas sûr, mais au moins celle-ci a été prise en considération. Nous avons prévu dans le projet de loi deux conseillers distincts, reconnaissant ainsi les besoins particuliers du Sénat. Nous avons modifié la durée du mandat, également sur la base des recommandations de votre rapport. Nous avons aussi rendu le mandat renouvelable, alors qu'il ne l'était pas à l'origine. Encore une fois, c'était un élément de votre rapport. De plus, nous avons essayé de faire en sorte que le projet de loi reflète mieux le fait que les deux Chambres font partie du même Parlement, comme les honorables sénateurs nous le rappellent souvent. En même temps, nous avons souvent, mais pas toujours, des responsables du Sénat qui sont distincts de ceux des Communes, comme le greffier.

Par ailleurs, il y a évidemment des fonctionnaires communs aux deux Chambres, comme le commissaire aux langues officielles, le commissaire à la protection de la vie privée et d'autres que les honorables sénateurs connaissent bien.

C'est dans ce sens que nous avons essayé d'intégrer les recommandations qui nous ont été présentées. Nous avons d'ailleurs fait la même chose avec le comité des Communes, qui a présenté un certain nombre de recommandations importantes que nous avons essayé d'inclure dans le projet de loi, non



to have a bill — eventually a law, we hope — that will be perceived by Canadians as the serious piece of proposed legislation that it is.

**Senator Andreychuk:** I am going to your speaking notes, where you have indicated that the government has accepted all of the committee's recommendations. I pointed out one that was not accepted. Does this mean that the government was in favour of all our recommendations, and if the bill does not reflect that, then we would be well advised to put forward amendments to ensure that our recommendations are in the bill, because the government seems to be supporting them?

**Mr. Boudria:** While supporting all your recommendations, I am not sure that every one of them is in the exact form for which you were looking. For instance, the appointment of the officer is different, as is the mechanism of appointment. You wanted to have it as you are indicating now, and I am sure it was the case in the report. You also wanted to change it slightly. The fact still remains that it is an officer appointed with the consent of your house, after a consultation unique to your house, and with no jurisdiction over the other. We had those discussions well ahead of the appointment of the officer, in terms of that officer acting independently for one House versus the other. To further enhance that, the report recommended having two different people. Those were incorporated, as were all the other things that I described previously.

**Senator Andreychuk:** I notice you said with consent "after consultation." Either we will be getting the agreement of the leadership in the Senate, and then the Prime Minister will make the appointment; or we will simply be "consulted" in the usual manner, in which many things are not necessarily followed through on.

**The Chairman:** The bill says "after a vote."

**Mr. Boudria:** There is a vote. With respect, honourable senators, consent is manifested by way of the vote. There is a consultation, and I do believe that process is the same as for the officer in the other House. I do not know how it will work in this house, whether, for example, there will be an examination of a candidate by a committee — that is not for me to say; it is for your house to decide. However, that is the way it would be done in the other House. In the other place, you would have the consultation, followed by review by a committee — again, that is something for your house to decide on its own — followed by a vote, which is "the consent of parliamentarians assembled." In the case of your house, should a recorded division be demanded on the appointment of an officer, then that consent is given by way of the vote of the house in question, namely, in this case, the Senate.

**Senator Andreychuk:** I will not belabour the point, but the honest differences —

seulement pour mieux refléter le point de vue des deux Chambres, mais aussi pour avoir une mesure législative — qui deviendra bientôt une loi, nous l'espérons — qui sera bien accueillie par l'ensemble des Canadiens.

**Le sénateur Andreychuk:** Je me reporte au texte de votre exposé, dans lequel vous dites que le gouvernement a accepté toutes les recommandations du comité. Or je viens de vous en signaler une que le gouvernement n'a pas acceptée. Est-ce que cela signifie que le gouvernement était en faveur de toutes nos recommandations, mais que le projet de loi ne le reflète pas? Serions-nous bien avisés dans ces conditions de proposer des amendements pour nous assurer d'inclure toutes nos recommandations dans le projet de loi puisque le gouvernement semble les appuyer?

**M. Boudria:** Nous appuyons bien toutes vos recommandations, mais je ne suis pas sûr que vous pourrez les trouver dans la forme exacte que vous cherchez. Par exemple, la nomination du conseiller est différente, de même que le mécanisme de nomination. Vous souhaitez que la nomination se fasse comme vous venez de l'indiquer et comme le rapport le mentionne. Vous vouliez également de légères modifications. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un conseiller nommé avec le consentement du Sénat et après des consultations se limitant au Sénat, sans intervention de l'autre chambre. Nous avons eu ces discussions bien avant la nomination du conseiller et avons convenu qu'il agirait en toute indépendance de l'autre chambre. Le rapport recommandait en outre qu'il y ait deux conseillers distincts. Cette recommandation a été intégrée dans le projet de loi, comme tous les autres aspects que j'ai mentionnés précédemment.

**Le sénateur Andreychuk:** Vous venez de dire «après des consultations». Ou bien vous obtiendrez l'accord de la direction au Sénat après quoi le premier ministre procédera à la nomination, ou bien nous serons simplement «consultés» de la manière habituelle, auquel cas beaucoup de choses ne sont pas nécessairement prises en considération.

**La présidente:** Le projet de loi dit que la nomination se fait après un vote.

**M. Boudria:** Un vote est en effet prévu. Les honorables sénateurs donneront leur consentement dans le cadre d'un vote. Il y a des consultations. Je crois d'ailleurs que le processus est le même dans l'autre chambre. Je ne sais pas comment le Sénat procédera. Il voudra peut-être charger un comité d'examiner une candidature. Il ne m'appartient pas de le dire. Il est évident que la décision vous revient. Quoi qu'il en soit, c'est ainsi que procéderait l'autre chambre. Aux Communes, il y aurait des consultations, suivies par un examen en comité — encore une fois, il vous appartiendra de décider vous-même de la manière de procéder — puis par un vote, qui représentera le consentement des parlementaires. Dans le cas du Sénat, si un vote inscrit est demandé au sujet de la nomination du conseiller, le consentement serait donné en fonction des résultats du vote.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne vais pas m'appesantir là-dessus, mais les honnêtes divergences...



**The Chairman:** Senator Andreychuk, I have Senators Grafstein, Cordy, Oliver and Lavigne on the list. Can I put you on it?

**Senator Andreychuk:** I will go to the second round, but I would like to make it very clear that the committee — and if you look back at our minutes, this was very clear — was incorporating the agreement of the leadership of the recognized parties in the Senate, because we knew that consultation and then a vote in the Senate gives the upper hand to the majority party. If there were to be confidence and trust in this officer, it would have to be with the agreement of all sides. I think that would only be fair and just. That is what the committee was saying, and not that there would be consultations with the leaders, et cetera, and then the majority would vote. I think history shows us where that leads. It leads to complete control by the governing party. I think that there is a difference of opinion here, Mr. Minister.

**Senator Grafstein:** I will ask two brief questions.

First, there is the question of the ethics officer/ethics commissioner. If a member of either the Senate or the House of Commons is the subject of the ethics officer's review and he in effect provides or seeks confidential advice, can that confidential advice be the subject matter of a criminal charge?

**Mr. Boudria:** You are asking me to give an opinion about something that could be before a court. Perhaps the way to answer your question is to look at what has happened in a number of provincial jurisdictions, honourable senators. There is the *Tafler* case in British Columbia. This was not about criminal charges; it was about a variety of other issues, which I will summarize for you. In one case, the issue was whether the B.C. Conflict of Interest Commissioner, acting under the Members' Conflict of Interest Act, as it is known there, was shielded by legislative privileges such that the courts had no power to review the way a commissioner carries out the task. The court unanimously found that the privileges of the assembly extended to the commissioner and said that decisions made by the commissioner in the carrying out of the commissioner's powers under the act are decisions made within and with respect to the privileges of the Legislative Assembly and not reviewable in the courts.

That was one case. In the *Harvey* case, in New Brunswick, the issue was whether the provincial electoral legislation providing for disqualification from holding office for anyone convicted of engaging in illegal electoral practice violated the Charter, and so on. A decision was made there about the protection of privilege, again, for another officer of the legislature. It said that as such, the disqualification of privilege is protected by parliamentary privilege and falls outside the ambit of section 3 of the Charter. It is a matter for the legislature, not the courts. That was a different officer. It had to do with an elections officer.

In another case, the *Morin* case, a member of the Territorial Assembly in the N.W.T. sought judicial review of an inquiry and report by the Conflict of Interest Commissioner for the N.W.T. The court concluded in that case — and I am willing to table the

**La présidente:** Sénateur Andreychuk, j'ai déjà les sénateurs Grafstein, Cordy, Oliver et Lavigne sur ma liste. Voulez-vous que j'ajoute votre nom?

**Le sénateur Andreychuk:** J'y reviendrai au deuxième tour, mais je tiens à souligner que le comité — vous constaterez que cela est très clair dans notre compte rendu — tenait à ce qu'on obtienne l'accord de la direction des partis reconnus au Sénat, car nous savions que des consultations suivies d'un vote donneraient la haute main au parti de la majorité. Pour que le conseiller bénéficie de la confiance des sénateurs, sa nomination doit être acceptée par tous les côtés. C'est la moindre des choses. C'est ce que le comité a dit, pas qu'il devrait y avoir des consultations avec les leaders, et cetera, après quoi la majorité voterait. L'histoire nous montre où cela peut mener. Cela mène à un contrôle total de la part du parti au pouvoir. Je crois qu'il y a une divergence d'opinions à ce sujet, monsieur le ministre.

**Le sénateur Grafstein:** Je vais poser deux petites questions.

Il y a d'abord la question du commissaire ou conseiller à l'éthique. Si un député ou un sénateur fait l'objet d'examen de la part du conseiller, qui lui donne ensuite des conseils à titre confidentiel, ces conseils peuvent-ils constituer la base de poursuites au criminel?

**M. Boudria:** Vous me demandez de vous donner un avis sur une question qui pourrait aller devant les tribunaux. La meilleure façon de trouver une réponse à votre question est d'examiner ce qui s'est produit dans diverses assemblées législatives. Il y a l'affaire *Tafler* en Colombie-Britannique. Il ne s'agissait pas de poursuites au criminel, mais de diverses autres questions, que j'essaierai de résumer. Dans un cas, il fallait déterminer si le commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique, agissant en vertu du Members' Conflict of Interest Act de la province, était protégé par le privilège législatif, c'est-à-dire soustrait à un contrôle judiciaire de sa façon de s'acquitter de ses fonctions. La cour a jugé à l'unanimité que les privilèges de l'assemblée s'étendaient au commissaire dont les décisions, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, sous soustraites à tout contrôle judiciaire.

Dans l'affaire *Harvey* du Nouveau-Brunswick, il fallait déterminer si la loi électorale de la province, qui interdit l'accès à une charge publique à toute personne condamnée pour des pratiques électorales illicites, était conforme à la Charte. Une décision a été rendue au sujet de la protection des privilèges d'un autre fonctionnaire de l'assemblée législative. La Cour a statué que le retrait des privilèges est protégé par le privilège parlementaire et échappe donc à l'application de l'article 3 de la Charte. La question relève de l'assemblée et non des tribunaux. Il s'agissait dans ce cas d'un fonctionnaire différent, un directeur des élections.

Dans l'affaire *Morin*, un membre de l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest avait demandé un contrôle judiciaire d'une enquête et d'un rapport du commissaire aux conflits d'intérêts des Territoires. Dans ce cas, la cour a conclu — je suis

documents — that the powers exercised by the Conflict of Interest Commissioner are exercised within the ambit of privilege enjoyed by the Legislative Assembly. As such, the court has no jurisdiction to entertain a judicial review application.

In that particular case, it was an issue of judicial review. A variety of cases have been brought before the courts, but the conclusions were all pretty well the same. Another one is the *Roberts* case in 2002 in N.W.T. In this case, the Conflict of Interest Commissioner challenged her removal. That is a very different issue that was again brought before the courts. The courts ruled that they had no authority.

Another one in New Brunswick is the *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia*. The issue was whether the provincial legislature could refuse access to the gallery and proceedings. This one had to do with another officer of Parliament, one appointed very differently, the Speaker, who had refused, on behalf of the legislature, access to certain individuals. The majority on the court said that time that the Charter cannot cut down that right, on the principle that one part of the Constitution cannot abrogate another part of the Constitution, and concluded that the courts may determine if the privilege claim is necessary to the capacity of the legislature to function, but have no power to review the rightness or wrongness of a particular decision made pursuant to that privilege.

There were a variety of decisions, but none that related to a criminal charge, per se. However, all of them, including some in the Supreme Court of Canada, said that a decision of a legislature regarding the officers of that legislature was outside the purview of the courts in all the manners that I have described.

**Senator Grafstein:** I do not wish to debate with the minister. Some of us have read those cases and come to different conclusions. They are far removed from my precise question.

My precise question was simple. Let me amplify it and make it even more precise.

If a commissioner or the ethics officer — I think the rules are probably the same for both — is giving advice in a quasi-solicitor-and-client relationship, are the answers provided by a member of the House or of the Senate totally privileged? In other words, would the answers be accessible under a criminal or even a civil piece of legislation? However, criminal make it is tougher.

Would the commissioner be free to refuse a subpoena for material filed with him or statements given to him?

**Mr. Boudria:** Perhaps Mr. Bloom could add to what I said previously and answer some of these questions. I do not believe that there is any doubt about the subpoena issue. There have been

prêt à déposer les documents — que les pouvoirs exercés par le commissaire étaient couverts par le privilège législatif et ne pouvaient donc pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Dans ce cas particulier, il était question de contrôle judiciaire. Beaucoup d'affaires sont allées devant les tribunaux, mais les conclusions sont toutes assez semblables. Il y a, par exemple, la décision *Roberts* rendue en 2002 dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans ce cas, c'était la commissaire aux conflits d'intérêts qui contestait sa révocation. La question était donc très différente, mais, là aussi, les tribunaux ont déclaré qu'ils n'avaient pas compétence.

Il y a aussi une autre affaire, la *New Brunswick Broadcasting Co. c. la Nouvelle-Écosse*. Il fallait déterminer, dans ce cas, si l'assemblée législative provinciale pouvait interdire l'accès à ses tribunes et à ses délibérations. La personne en cause était également un fonctionnaire du Parlement, nommé d'une façon très différente, à savoir le président de l'assemblée, qui avait refusé, au nom de l'assemblée, d'accorder à certaines personnes l'accès aux tribunes. La Cour a décidé à la majorité que la Charte ne pouvait pas empiéter sur ce droit en vertu du principe voulant qu'une partie de la Constitution ne puisse pas abroger une autre partie. Elle a statué que les tribunaux peuvent déterminer si l'application du privilège est nécessaire au fonctionnement de l'assemblée législative, mais qu'ils n'avaient pas qualité pour examiner le bien-fondé d'une décision particulière prise dans le cadre de ce privilège.

Il y a de nombreuses décisions, mais aucune n'avait trait à des poursuites au criminel. Toutefois, elles confirment toutes, y compris celles qui sont allées jusqu'à la Cour suprême, qu'une décision prise par une assemblée au sujet de ses fonctionnaires est soustraite à tout contrôle judiciaire de toutes les façons que j'ai mentionnées.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne tiens pas à engager une discussion avec le ministre. Certains d'entre nous ont examiné ces affaires et sont arrivés à des conclusions différentes. De toute façon, elles n'avaient rien à voir avec ma question précise.

Ma question est simple. Je vais cependant l'expliquer et la rendre encore plus précise.

Si un conseiller ou un commissaire à l'éthique — je crois que les règles sont les mêmes dans les deux cas — donne des conseils dans le cadre d'une relation proche de la relation avocat-client, est-ce que les réponses données par le député ou le sénateur en cause sont totalement protégées? Autrement dit, les réponses données peuvent-elles être divulguées au cours d'une procédure criminelle ou même civile? J'aimerais peut-être mieux m'en tenir aux procédures criminelles, qui sont plus sévères.

Le commissaire ou conseiller aura-t-il le droit de rejeter une assignation lui demandant de produire des documents ou des déclarations qui lui ont été confiés?

**M. Boudria:** M. Bloom voudra peut-être ajouter quelque chose à ce que j'ai dit et répondre à certaines de ces questions. Je ne crois pas qu'il y ait des doutes au sujet d'une telle assignation.



many cases adjudicated in the past involving either parliamentarians or officers of Parliament, and it is pretty clear that that would not be accessible.

I could add one thing. We must remember that each House would write its respective code. Once written, it would be adopted by way of resolution of one's own particular House. The codes then become the details of how everything is formatted within that particular House. The decisions of that House are similarly protected.

Mr. Bloom perhaps could answer.

**The Chairman:** While Mr. Bloom is preparing his thoughts, I would direct honourable senators to clause 20.6(1) of the bill on page 3.

**Mr. Mitch Bloom, Privy Council Officer, Privy Council Office:** Both are points to which I want to draw your attention. The confidentiality regimes for the Senate ethics officer and the ethics commissioner are structured similarly. They are based on two aspects. One is parliamentary privilege, and the other is confidentiality.

In the case of the Senate ethics officer, it would be left up to the Senate in the preparation of its own rules for the officer to establish the scope of the confidentiality regime. As the minister pointed out in detail, that is supported by the privileges of the chamber, which are well established in jurisprudence.

Taking one step further regarding officers of Parliament, we included in this bill specific provision, which was just cited, clause 20.6(1), for further protection for the ethics officer and staff against having to reveal information gathered in the course of their activities.

**Senator Cordy:** I read clause 34 as allowing for the creation of a Senate ethics officer. I have heard senators commenting that the public and the courts would have access to our financial information. People are somewhat nervous about that. My understanding is that these are the types of things that the Senate would put into a code or into rules that would tie in with this bill, but the bill would not determine what exactly senators would have to disclose.

Is my reading of it correct, or will this bill allow unlimited access to our financial information?

**Mr. Boudria:** The short answer is there was never any intent of doing anything of the sort. The details of how you structure the regime for your house will be in the code.

I draw a parallel with the code that public office-holders are subject to currently. Senator Carstairs and I are subject to it. Others around this table have, at various periods during their careers in the past, been subject to whatever regime was in place at the time that they held various public offices.

One current alternative is the system of disclosure. Another one is a blind trust administered by a trustee. That is an acceptable format. There are perhaps other formats that could be included in the code that you will develop.

Beaucoup d'affaires mettant en cause des parlementaires et des fonctionnaires du Parlement ont été jugées dans le passé. Il est très clair que les renseignements ne seraient pas accessibles.

Je voudrais ajouter ceci. Nous devons nous souvenir que chaque chambre rédigera son propre code, qui sera ensuite adopté par résolution de la chambre elle-même. Le code devient ensuite le recueil des règles régissant tout ce qu'il y a à régir dans chaque chambre. Les décisions de chacune sont protégées de la même façon.

M. Bloom voudra peut-être répondre.

**La présidente:** Pendant que M. Bloom se prépare, je voudrais attirer l'attention des honorables sénateurs sur le paragraphe 20.6(1) à la page 3 du projet de loi.

**M. Mitch Bloom, agent du Conseil privé, Bureau du Conseil privé:** Ce sont des points sur lesquels je voulais attirer votre attention. Les régimes de confidentialité du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire à l'éthique sont structurés de la même façon. Ils se basent sur deux aspects. Le premier est le privilège parlementaire et le second, la confidentialité.

Dans le cas du conseiller sénatorial en éthique, il appartiendra au Sénat d'établir, lors de l'élaboration de ses propres règles, la portée du régime de confidentialité. Comme le ministre l'a expliqué en détail, ce régime s'appuie sur les privilèges de chaque chambre, qui sont bien établis dans la jurisprudence.

Pour aller un peu plus loin dans le cas des fonctionnaires du Parlement, nous avons inclus dans le projet de loi une disposition précise, qui vient d'être citée, le paragraphe 20.6(1), afin de soustraire le conseiller en éthique et les membres de son personnel à toute obligation de divulguer des renseignements venus à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

**Le sénateur Cordy:** J'ai lu l'article 34 qui autorise la création du bureau du conseiller sénatorial en éthique. J'ai entendu des sénateurs dire que le public et les tribunaux auraient accès à nos renseignements financiers. Les gens sont un peu nerveux à ce sujet. Je crois comprendre que c'est ce genre de choses que le Sénat définira dans un code relié au projet de loi, sans toutefois que celui-ci précise exactement ce que les sénateurs auront à divulguer.

Mon interprétation est-elle exacte, ou est-ce que le projet de loi permettra un accès illimité à nos renseignements financiers?

**M. Boudria:** Personne n'a jamais envisagé de faire une chose pareille. Les détails de la structure du régime du Sénat figureront dans le code.

J'établis un parallèle avec le code auquel les titulaires de charge publique sont actuellement assujettis. Le sénateur Carstairs et moi-même y sommes assujettis. D'autres personnes, autour de cette table, ont également été assujetties à différents moments de leur carrière au régime qui était alors en place.

Il existe actuellement différents moyens, comme la divulgation ou l'établissement d'une fiducie sans droit de regard, administrée par un fiduciaire. Tous ces régimes sont acceptables. Il y en a probablement d'autres qui pourraient être inclus dans le code que vous élaborerez.



In that regard, the proposed legislation is only a framework. How you proceed in terms of individual declaration of assets, liabilities and otherwise will be in your code, honourable senators.

The privacy requirements included in the code would be protected by parliamentary privilege.

**Senator Cordy:** Senators would make the choices with regard to disclosure?

**Mr. Boudria:** Of course. Senators were indicating early on that thresholds might be different from one House to the other because the level of interest might be somewhat different. First, there are fewer public office-holders on the Senate side. Presently there is only one because there are no parliamentary secretaries in the Senate.

There has been a greater number at different periods, but it is almost always a small number.

Second, financial bills must, under the Constitution, originate on the House side. The Senate cannot introduce them because the House must provide the ways and means if it is to levy a tax. Those things might be reflected in the code that you establish for yourselves.

Perhaps a regime for senators will end up looking more like the regime for backbench MPs than that for ministers. That is something the Senate will have to decide.

**Senator Oliver:** Mr. Boudria, I have two specific questions. First, in your speech today, you referred to Bill C-34. You noted that it includes additional provisions to reinforce the fact that the ethics commissioner and Senate ethics officer are covered by parliamentary privilege. This makes it clear that when administering the code for their respective chambers, the work of these ethics officials could not be reviewed by the courts.

I want to know if you have a legal opinion that supports that. If you do, would you table it before this committee? That has been the subject of great debate, not just in this committee but also in the chamber.

I practised law for 36 years before the courts. I am aware of judicial activism and what courts will do. We have read a number of decisions where the current Chief Justice of the Supreme Court of Canada has made comments on privileges and other matters.

In view of the discrepancy and the lack of clarity in the current position of the courts in Canada, could you lay before us that legal opinion?

My second question is, when the Milliken-Oliver committee on which you served was doing very substantial work — you are a well-known authority in the whole area of political ethical regimes, and you were you an invaluable resource to Mr. Milliken and myself at that time — you will recall that we represented all of the parties in both the House of Commons and

À cet égard, le projet de loi n'est qu'un cadre. La façon de procéder pour ce qui est de la déclaration des actifs, des passifs, et cetera figurera dans votre code, honorables sénateurs.

Les exigences de confidentialité faisant partie du code seraient protégées par le privilège parlementaire.

**Le sénateur Cordy:** Les sénateurs auraient donc le choix pour ce qui est de la divulgation?

**M. Boudria:** Bien sûr. Des sénateurs avaient indiqué au départ que les seuils pouvaient être différents d'une chambre à l'autre à cause des différences entre les niveaux d'intérêt. Tout d'abord, il y a moins de titulaires de charge publique au Sénat. À l'heure actuelle, il n'y en a qu'un seul, car aucun secrétaire parlementaire n'est nommé au Sénat.

À d'autres moments, le nombre de titulaires a pu être différent, mais il a toujours été assez petit.

Ensuite, les projets de loi de nature financière doivent, aux termes de la Constitution, être déposés à la Chambre des communes. Ils ne peuvent pas être déposés au Sénat, car seule la Chambre peut prévoir les voies et moyens de perception d'impôts. Ces aspects peuvent se refléter dans le code que vous établirez pour le Sénat.

Il est possible que le régime des sénateurs finisse par ressembler à celui des députés d'arrière-ban plutôt qu'à celui des ministres. C'est une chose qu'il appartiendra au Sénat de décider.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur Boudria, j'ai deux questions précises à vous poser. Dans votre discours d'aujourd'hui, vous avez parlé du projet de loi C-34. Vous avez noté qu'il contient des dispositions supplémentaires pour confirmer le fait que le commissaire à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique sont couverts par le privilège parlementaire. Cela établit clairement que, lorsqu'ils administreront les codes de leurs chambres respectives, les décisions de ces deux fonctionnaires ne seront pas susceptibles de contrôle judiciaire.

Je veux savoir si vous avez obtenu un avis juridique appuyant cette affirmation. Si oui, auriez-vous l'obligeance de le déposer au comité? Cela fait l'objet d'un grand débat, non seulement au comité, mais au Sénat aussi.

J'ai pratiqué le droit pendant 36 ans devant les tribunaux. Je suis conscient de l'activisme judiciaire et de l'attitude des juges. Nous avons eu connaissance d'un certain nombre de décisions dans lesquelles l'actuelle juge en chef de la Cour suprême du Canada a fait des observations sur les privilèges et d'autres questions.

Compte tenu du manque de cohérence dans les décisions des tribunaux du Canada, pouvez-vous déposer cet avis juridique?

Ma seconde question est la suivante. Lorsque le comité Milliken-Oliver dont vous étiez membre faisait son travail — vous êtes une autorité bien connue dans tout le domaine des régimes éthiques en politique et vous avez été d'une aide inappréciable pour M. Milliken et moi-même à ce moment-là —, vous vous souviendrez que nous représentions

Senate at that time. We were unanimous in the view that it should not be done by statute but by resolution of both Houses, and that is the way it proceeded.

You are also aware that that 1997 bill that proceeded was sent to and adopted in Poland, and it works well by resolution, not by statute. We relied upon you at that time to give us advice on whether we should proceed by way of statute or resolution. It seems that you have now changed your opinion.

Can you tell us why you would not agree, as did you in 1997, that the best and safest way to proceed is by way of resolution of both Houses?

**Mr. Boudria:** With respect, I served on the Blenkarn-Stanbury committee and not the Milliken-Oliver committee. I may have attended one meeting in 1996, but I was appointed to cabinet that year, so I did very little work on that.

**Senator Oliver:** You were an invaluable resource, if I may say that.

**Mr. Boudria:** Thank you. However, I believe you may be referring to the meetings we had in 1993 of the Blenkarn-Stanbury committee. There were two while I was in opposition and a third after we reached government. I did very little on the one after we reached government. I may have attended one meeting and that would be about it.

On the other two, had a regime been established, which is was not, that would no doubt have evolved over the 15 years that ensued. It is not unthinkable to me that in a similar scenario 15 years later, we would have a piece of proposed legislation that is more comprehensive than we thought of at that time.

In any case, not only is that true, but I think both of those principles are married in what we have now. The framework is established by legislation, somewhat like the way we used to have the Senate and House of Commons governed two acts, and now the Parliament of Canada Act. There are certainly precedents for including things involving parliamentarians in statute. At the same time, the codification of what we do and the precise rules for each House are established by way of a resolution; the framework is in the bill. The appointment mechanism for the officers is in the bill. The protection of privilege for the officers is stated in the bill, but the exact regimes are established by way of resolution of either House. I believe it follows on from what we had, but perhaps goes beyond that, particularly in the appointment mechanism, given the number of things we have done on the appointment of other officers of Parliament since then. For instance, we have changed the method of appointment for a variety of officers, including the Privacy Commissioner — not the Chief Electoral Officer; that has not changed in several years. The mechanism of appointment has changed in a number of cases.

tous les partis de la Chambre des communes et du Sénat. Nous étions unanimement d'avis qu'il fallait procéder non par voie législative, mais par résolution des deux Chambres.

Vous savez également que le projet de loi de 1997 a été transmis à la Pologne et y a été adopté. Le régime basé sur une résolution plutôt que sur une loi fonctionne bien. Nous comptons sur vous à ce moment pour nous conseiller sur l'opportunité de procéder par résolution ou par voie législative. J'ai l'impression que vous avez changé d'avis.

Pouvez-vous nous dire pourquoi vous n'êtes pas d'accord, comme vous l'étiez en 1997, que la meilleure façon, la façon la plus sûre de procéder est de faire adopter une résolution par les deux Chambres?

**M. Boudria:** Permettez-moi de préciser que j'ai fait partie du comité Blenkarn-Stanbury et non du comité Milliken-Oliver. J'ai peut-être assisté à une réunion en 1996, mais ayant été nommé au Cabinet cette année-là, je n'ai pas fait beaucoup de travail dans ce domaine.

**Le sénateur Oliver:** Vous avez été d'une aide inappréciable.

**M. Boudria:** Je vous remercie, mais je crois que vous parlez plutôt des réunions de 1993 du comité Blenkarn-Stanbury. Il y a eu deux séries de réunions pendant que je faisais partie de l'opposition et une, après notre arrivée au pouvoir. Je n'ai pas fait grand-chose à la réunion qui a suivi notre arrivée au pouvoir. J'ai peut-être assisté à une réunion. Ce n'est pas allé plus loin.

Aux deux autres occasions, si un régime avait été établi, ce qui n'a pas été le cas, il aurait sans doute évolué dans les 15 années suivantes. Il n'est pas impensable pour moi qu'à 15 ans d'intervalle, nous ayons une mesure législative beaucoup plus complète que nous ne l'aurions envisagé au départ.

Quoi qu'il en soit, je crois non seulement que cela est vrai, mais que les deux principes sont combinés dans ce que nous avons maintenant. Le cadre est défini par voie législative, un peu comme c'était le cas lorsque le Sénat et la Chambre des communes étaient régis par deux lois réunies aujourd'hui dans la Loi sur le Parlement du Canada. Il y a certainement des précédents, des cas dans lesquels des questions concernant les parlementaires ont été définies par voie législative. En même temps, la codification de ce que nous faisons ainsi que les règles précises de chaque Chambre sont établies par voie de résolution. Le cadre se trouve dans le projet de loi, de même que le mécanisme de nomination des deux fonctionnaires et la protection de leurs privilèges. Toutefois, les régimes exacts sont établis par voie de résolution de chacune des Chambres. Je crois que cela correspond à ce que nous avons, tout en allant au-delà, notamment en ce qui concerne le mécanisme de nomination, à cause des modalités adoptées relativement à la nomination d'autres fonctionnaires du Parlement. Par exemple, nous avons changé le mode de nomination de différents fonctionnaires, comme le commissaire à la protection de la vie privée, mais pas dans le cas du directeur général des élections, dont le mode de nomination n'a pas changé depuis des années. Le mécanisme de nomination a changé dans un certain nombre de cas.



**Senator Oliver:** What is wrong with having the ethics officer appointed by resolution?

**Mr. Boudria:** With respect, honourable senators, I do not think it is a question of whether it is wrong. We do not have rules at the present, other than those stated in the Criminal Code, criminal conflict of interest and so on, and those cited in the Parliament of Canada Act, the definition of public work and a couple of things like that, and a few in the Standing Orders. Those are the very general rules that we have currently. I do not think that any rules that we will establish would be wrong, because they would be better than not having any, which is the present situation. I do not believe it is a matter of anything being wrong; it is a matter of us adopting legislation that reflects the values that I think we all espouse in 2003-04, whenever this regime is completely in place, and with the officers appointed to carry out the various functions. At the present, that would be the more complete way of doing it.

**Senator Oliver:** Could you answer my first question about placing before this committee the legal opinions that make you so certain that privilege will be protected?

**Mr. Boudria:** We will endeavour to seek what material we possess, have it translated and table it before your committee.

**Senator Oliver:** Can we have that today? You have your reports already and we would like to have it as soon as possible. It is very material.

**Mr. Boudria:** We will do our best to have it ready today. I am quite confident. I am informed by the officials of the Privy Council Office that whatever we have we will translate and place before this committee this day.

**Senator Oliver:** I am not looking for general material; I am looking for the legal opinions that support your contention that the activities of these ethics officials would not be reviewable by the courts.

**Mr. Boudria:** I will table with the committee the information that has been made available to me.

**The Chairman:** Thank you for offering to table that for us, minister.

[Translation]

**Senator Lavigne:** You said earlier that the two chambers of Parliament, the Senate and the House of Commons, are separate and that they would have separate ethics officers. Why then can't senators choose the Senate ethics officer as this is of direct concern to them? Why can't this officer be elected by all senators? Why was his term changed from five to seven years?

**Mr. Boudria:** Madam Chair, the term change was made at the request of the Senate. The recommendation to extend the term from five to seven years and to make it renewable was included in

**Le sénateur Oliver:** Qu'y a-t-il de mal à nommer le conseiller en éthique par voie de résolution?

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, permettez-moi de dire, avec le respect que je vous dois, que ce n'est pas une question de bien ou de mal. Nous n'avons pas de règles en ce moment, à part celles qui figurent dans le Code criminel au sujet des conflits d'intérêts, et cetera, dans la Loi sur le Parlement du Canada, comme la définition de «travaux publics» et quelques autres éléments de même nature, ainsi que quelques dispositions du Règlement. Les règles actuelles sont très générales. Je ne pense pas que celles que nous établirons seront mauvaises car elles vaudront toujours mieux que de ne pas en avoir, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Il ne s'agit donc pas de bien et de mal. Il s'agit pour nous d'adopter un projet de loi qui reflète les valeurs auxquelles nous croyons tous en 2003-2004, de mettre en place un régime et de nommer les personnes chargées des différentes fonctions. En ce moment, ce serait la façon la plus complète de procéder.

**Le sénateur Oliver:** Auriez-vous l'obligeance de répondre à ma première question concernant le dépôt des avis juridiques qui vous permettent d'être tellement sûr de la protection du privilège parlementaire?

**M. Boudria:** Nous nous efforcerons de réunir les documents que nous possédons, de les faire traduire et de les déposer au comité.

**Le sénateur Oliver:** Cela peut-il être fait aujourd'hui? Vous avez déjà vos rapports. Nous aimerions avoir cela le plus tôt possible car c'est très important.

**M. Boudria:** Nous ferons de notre mieux pour que les documents soient prêts aujourd'hui. Je suis très confiant. Les responsables du Bureau du Conseil privé me disent que nous ferons traduire les documents dont nous disposons pour les déposer au comité aujourd'hui.

**Le sénateur Oliver:** Je ne suis pas à la recherche de documents généraux. Je voudrais avoir les avis juridiques sur lesquels vous vous fondez pour affirmer que les activités du conseiller et du commissaire ne seront pas susceptibles de contrôle judiciaire.

**M. Boudria:** Je déposerai l'information dont je dispose.

**La présidente:** Je vous remercie de votre offre de déposer ces documents, monsieur le ministre.

[Français]

**Le sénateur Lavigne:** Vous avez dit tantôt que les deux Chambres étaient distinctes, le Sénat et la Chambre des communes et que les commissaires à l'éthique seraient distincts. Pourquoi les sénateurs ne choisiraient-ils le commissaire en éthique du Sénat, vu que cela nous concerne? Pourquoi cette personne ne serait-elle pas choisie par tous les sénateurs par voie électorale? Pourquoi le terme du mandat a-t-il été changé de cinq à sept ans?

**M. Boudria:** Madame la présidente, c'est à la demande du Sénat que nous avons changé le terme du mandat. Cette demande de changer de cinq à sept ans le terme du mandat et qu'il soit



the Senate Committee's report. We were told that this would be important for continuity reasons. We have simply implemented the committee's recommendation. It was therefore done at the request of the Senate.

As for the appointment of the officer, we have a system of responsible government in which officers of Parliament, like the Clerk, the Sergeant-at-Arms, the Usher of the Black Rod and, in the case of the Senate, the Commissioner of Official Languages are all appointed by the government, even though they may sometimes report to the two Chambers, that is to Parliament, or to only one of them. For example, clerks are government appointees in our system of responsible government. That being said, there is still a process whereby the chamber can express its confidence. There are two ways to do this, first through consultation with leaders of recognized parties and second, by a confirming vote.

Madam Chair, there is no doubt in my mind that if there is a vote in your honourable institution on the appointment of the Senate ethics officer and that the result of the vote is 51 to 49, the appointed officer would not be in a position to maintain that he or she has the confidence of the chamber to manage such a sensitive issue as ethics. This doesn't necessarily mean that the vote must be unanimous. It's up to your institution to decide. However, if a nominee is damaged by numerous objections expressed in this institution, then obviously he or she would be in a difficult position to be trusted by honourable senators with their confidential documents.

**Senator Lavigne:** Mr. Minister, I have a more sensitive question to ask you. To appoint a Commissioner of Official Languages or a clerk is one thing, but to appoint someone who is going to manage our personal information and belongings — we're not talking of general matters here — is quite another thing. Why can't we appoint the person who will be administering our personal assets?

**Mr. Boudria:** Madam Chair, this position is not about managing personal assets. For example, if a member of Parliament chooses to have a trustee, this person will not be appointed by the ethics officer, but by the member himself. Of course, he would have to consult the ethics officer about the independence of the trustee, because he can't choose his brother-in-law or another relative! But the ethics officer does not personally act as a trustee to manage a senator's personal assets.

**Senator Lavigne:** Mr. Minister, I did not mean manage.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, on page 2 of the English version of your presentation, under "Key Changes", fourth paragraph, you say that both the ethics commissioner and the Senate ethics officer are covered by parliamentary privilege. In the French version, which is the one you read, you said that they are both

renouvelable a été faite dans le rapport du comité du Sénat. On nous disait qu'il serait important pour la continuité du commissaire de le nommer de cette façon. On a tout simplement adopté la recommandation que le comité nous a faite, donc à la demande du Sénat.

Au sujet de la nomination de l'officier, comme nous sommes dans un système de gouvernement responsable, les officiers du Parlement, que ce soit le greffier, le sergent d'armes, le huissier, et dans le cas du Sénat, le commissaire aux langues officielles, ce sont toutes des nominations gouvernementales, même si dans certain cas, ils se rapportent aux deux Chambres, c'est à dire au Parlement, et dans d'autres cas, ils se rapportent à une seule Chambre. Par exemple, les greffiers sont des officiers nommés par le gouvernement dans l'institution de gouvernement responsable dans lequel nous vivons. Ceci dit, il y a un processus quand même pour nous assurer que la confiance de la Chambre soit exprimée. Cela se fait de deux façons, d'une part, par la consultation avec les dirigeants de chaque formation politique, et d'autre part, par un vote.

Madame la présidente, il n'y a pas de doute dans mon esprit, s'il y avait un vote dans votre vénérable institution et que le résultat pour un conseiller en éthique soit de 51 voix pour et 49 voix contre, que cet officier ne serait pas en position de soutenir qu'il a la confiance de la Chambre pour administrer un dossier aussi sensible que celui de l'éthique. Cela ne veut pas forcément dire que le vote doit être unanime. C'est à votre institution d'en décider. Il n'en demeure pas moins que quelqu'un qui serait « endommagé » par des objections qui se manifestent en très grand nombre dans l'institution, serait en position difficile pour avoir la confiance des parlementaires pour recevoir leurs documents.

**Le sénateur Lavigne:** Monsieur le ministre, je vous pose une question peut-être un peu plus délicate. Nommer un commissaire aux langues officielles, c'est une chose; nommer un greffier, c'est une chose. Mais nommer quelqu'un qui va gérer nos effets personnels — ce n'est pas une personne qui va administrer des choses générales — il va administrer nos biens personnels. Comment se fait-il que ce n'est pas nous qui nommerons cette personne qui va gérer nos effets personnels?

**M. Boudria:** Madame la présidente, il ne s'agit pas tout à fait de gérer des biens personnels. Dans le cas où un parlementaire choisit, par exemple, d'avoir un fiduciaire, ce n'est pas le conseiller en éthique qui nomme le fiduciaire. C'est le parlementaire en question. Bien sûr, il doit s'assurer auprès du conseiller en éthique qu'il s'agit d'un fiduciaire indépendant, qu'il n'est pas son beau-frère, par exemple! Il ne s'agit pas du conseiller en éthique, qui agit personnellement comme fiduciaire pour gérer les biens personnels d'un sénateur.

**Le sénateur Lavigne:** Monsieur le ministre, je ne voulais pas dire gérer.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur le ministre, dans la version anglaise de votre présentation, à la page 2, sous «Key changes», au quatrième paragraphe, vous dites que les deux commissaires et l'officier sont couverts par le privilège parlementaire. Dans la version française correspondante, celle que vous avez lue, le

covered by parliamentary immunity. In my mind, there is a fundamental difference, both constitutionally and legally, between parliamentary privilege and parliamentary immunity. Parliamentary immunity is but one element of parliamentary privilege. My understanding is that immunity is the ability to avoid prosecution for something you say. Parliamentary privilege is much wider, extending not only to what you say but also to what you do. So, since you've always been very rational in what you do, I think both versions should reflect the same concept because there's a basic legal difference between immunity and privilege.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, the honourable senator is absolutely right. In fact, both concepts are present in the bill as can be seen in clause 20.5(2), on page 3:

The duties and functions of the Senate ethics officer are carried out within the institution of the Senate. The Senate ethics officer enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members in carrying out their duties and functions.

And in French —

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Yes, this is absolutely true. The statement says privilege in one language and immunity in the other. I thank the honourable senator for drawing my attention to this. The bill refers to both concepts in both official languages. Of course, immunity is only one of several parliamentary privileges. You are absolutely right.

**Senator Joyal:** In fact, I also want to draw your attention to the fact that the bill uses two very different concepts in subclause (1) when using the term "officer" in English and "conseiller" in French. You and I know that "conseiller" in French refers to a person that simply gives an advice. In English, an officer, both in general as well as in legal terms, is a person occupying a position of authority. You talked yourself of the position of officer of Parliament, one who exercises Parliament's authority. In the present case, this is not what we're talking about in French. According to the French version, it's essentially an advisor who doesn't exercise Parliament's authority.

For the sake of clarity, shouldn't we say it is an advisor, and not an officer in one language and an advisor in the other? I don't think these two words are interchangeable. The use of the word officer is confusing because, as you said in your opening statement, there are other officers of Parliament. To the best of

quatrième paragraphe correspondant de la version française, vous avez dit: «qu'ils jouissent tous deux de l'immunité parlementaire». Dans mon esprit, sur le plan constitutionnel et juridique, il y a une différence fondamentale entre le privilège parlementaire et l'immunité parlementaire. L'immunité parlementaire est un des privilèges parlementaires, ce ne sont pas tous les privilèges parlementaires. Ma compréhension de ce que vous voulez dire est que l'immunité est la capacité dont une personne dispose d'éviter d'être poursuivie pour une chose qu'elle dit. Dans le cas du privilège parlementaire, c'est beaucoup plus général, cela englobe non seulement ce qu'il dit, mais ce qu'il fait. Par conséquent, il me semblerait que la bonne logique dont vous faites toujours preuve, mériterait que la version française reflète les deux parce que l'un reflète l'immunité et l'autre le privilège. Comme je le souligne, ce sont deux concepts juridiques très différents.

**M. Boudria:** Madame la présidente, le sénateur a fort raison. D'ailleurs, si on va au texte de loi, mention est faite des deux. L'article 20.5(2), à la page 3 du texte législatif nous dit:

The duties and functions of the Senate ethics officer are carried out within the institution of the Senate. The Senate Ethics Officer enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members in carrying out their duties and functions.

Et, en français:

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Oui, c'est tout à fait vrai. Le discours fait état de l'un dans une langue et de l'autre dans l'autre langue. Je remercie l'honorable sénateur de le porter à mon attention puisque le texte de loi fait référence aux deux concepts dans les deux langues officielles. Bien sûr, l'immunité n'est qu'un de plusieurs privilèges, c'est tout à fait vrai.

**Le sénateur Joyal:** Ce qui m'amène en fait à attirer votre attention sur le fait que le texte du projet de loi utilise deux concepts très différents à l'alinéa (1), lorsqu'il parle de «officer» en anglais et de «conseiller» en français. Vous et moi comprenons très bien que le terme français «conseiller» réfère simplement à une personne qui donne un avis. Dans le cas d'un officier, on comprend très bien dans le langage courant et dans tous les dictionnaires juridiques que le terme «officier» réfère à quelqu'un qui a une certaine position d'autorité. Vous même vous avez fait référence au poste d'officier du Parlement, ce sont des personnes qui exercent l'autorité du Parlement. Dans le cas présent, ce n'est pas ce dont on parle en français. En français, on parle essentiellement d'une personne qui a la capacité de conseiller, elle n'utilise pas l'autorité du Parlement comme telle. L'autorité du Parlement reste avec le Parlement.

Je me demande si, pour s'assurer de la clarté de ce que l'on veut faire, il n'y aurait pas lieu d'exprimer que la personne dont il s'agit est un «conseiller» et non pas un «officier» dans une langue et un «conseiller» dans une autre. À mon avis, ces deux mots ne peuvent pas être intervertis. Il y a une certaine confusion à utiliser le terme



my knowledge, this is absolutely not the same thing as what I understand from the bill.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, this term is used because it is already in the Parliament of Canada Act, which has been in existence for many decades. The act is a consolidation of what used to be the House of Commons and Senate Act. You can find the provision in section 80.3 of the Parliament of Canada Act. The French term has been in existence and has been considered equivalent to the English term for a very long time, in this bill but also in an act that governs us all, the Parliament of Canada Act. We are just using the accepted terminology, whether it's right or wrong, of section 80.3 of the Parliament of Canada Act.

**Senator Joyal:** This section refers to officers of the House of Commons who are recognized by common law to possess parliamentary privileges when acting under Parliament's direction, that is the Sergeant-at-Arms, the Clerk and the Clerks-at-the-Table, but not officers of Parliament like the Auditor General and other well-known persons.

When using this concept, I think we are referring to the duties that we want this person to perform, which are those of a "conseiller". I don't think we disagree on this point. However, in the English version, the word "officer" refers to a different constitutional reality, that of section 81 relating to persons recognized by common law. These persons are covered by parliamentary privilege when acting under direct instructions from the legislature that appointed them.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, does the honourable senator maintain that designating this person as an officer gives him or her some kind of an enforceable authority? This is not the case when the term is used in the present Parliament of Canada Act.

It is true that the Commissioner of Official Languages is appointed, but he has very little enforceable authority, apart from submitting reports to Parliament.

**Senator Joyal:** He can go to the courts, Mr. Minister.

**Mr. Boudria:** Yes, in this case. But in the case of the bill, the relationship with Parliament is clearly defined. Talking about going to court, this is definitely not the case with the Clerk of the House of Commons or with other similar positions, although the translation used is the same.

[English]

**The Chairman:** Senators, I understand that Mr. Boudria's time to appear before cabinet is fixed and so we cannot delay him here. Perhaps, Senator Kinsella, you could ask your question and he could reply in writing.

**Mr. Boudria:** I will try to reply quickly.

«officier» puisque comme vous le disiez dans votre présentation, vous parliez des autres officiers du Parlement. Or il ne s'agit pas du tout de la même chose dans ce que je comprends du texte de ce projet de loi.

**M. Boudria:** Madame la présidente, le terme est utilisé parce qu'en fait, il existe déjà dans la Loi sur le Parlement du Canada qui existe depuis bon nombre de décennies. Cette loi a été une consolidation de ce qui s'appelait jadis la Loi sur la Chambre des communes et le Sénat. La disposition existe à l'article 80.3 de la Loi sur le Parlement. La traduction de l'un veut dire l'autre et existe déjà depuis longtemps, non pas dans ce texte de loi mais dans une loi qui nous gouverne tous, la Loi sur le Parlement du Canada. Il ne s'agit que de reprendre un terme qui est déjà accepté, on le dira à tort ou à raison. C'est l'article 80.3 de la Loi sur le Parlement du Canada.

**Le sénateur Joyal:** Cet article réfère aux officiers de la Chambre des communes reconnus dans la common law comme étant ceux disposant des privilèges parlementaires lorsqu'ils agissent sous la direction du Parlement, à savoir le sergent d'armes, le greffier et les greffiers de la table, mais non pas les officiers du Parlement comme on l'entend couramment, que sont le vérificateur général et les autres que l'on connaît bien dans d'autres lois.

En utilisant ce concept, à mon avis, on exprime la fonction que l'on veut lui voir assumer, qui est celle de conseiller. Je ne pense qu'on ne se dispute pas sur ce point, nous sommes d'accord. Mais dans le texte anglais, le terme «officer», à mon avis, réfère à une autre réalité constitutionnelle, qui est celle de l'article 81, qui sont des personnages très bien reconnus en common law. Ceux-ci disposent du privilège parlementaire lorsqu'ils agissent sous la direction immédiate de l'assemblée législative qui les a nommés.

**M. Boudria:** Madame la présidente, je ne sais pas si l'honorable sénateur soutient que cela confère une sorte de pouvoir exécutoire parce qu'on l'appelle «officer». Toutefois, ce n'est pas le cas lorsqu'il est utilisé dans la Loi sur le Parlement du Canada à l'heure actuelle.

Il est vrai que l'on nomme le commissaire aux langues officielles. Il a d'ailleurs très peu de pouvoir exécutoire, seulement celui de faire un rapport au Parlement.

**Le sénateur Joyal:** Il peut aller devant les tribunaux, monsieur le ministre.

**M. Boudria:** Dans ce cas, oui, mais dans le cas de cette loi, c'est très clair, la relation avec le Parlement nous est donnée dans les définitions du projet de loi. Lorsqu'on parle d'aller devant les tribunaux, ce n'est certainement pas le cas, par exemple, du greffier de la Chambre ou d'autres positions semblables. Pourtant la même traduction est employée.

[Traduction]

**La présidente:** Sénateurs, je crois savoir que M. Boudria doit assister à une séance du Cabinet et que nous ne pouvons pas le retarder. Sénateur Kinsella, vous voudrez peut-être poser votre question, quitte à ce qu'il vous réponde par écrit.

**M. Boudria:** Je vais essayer de répondre rapidement.



**Senator Kinsella:** I have two short questions. Does the minister recall how long this government bill was in the Commons committee? Is there anything in this bill that is time sensitive? We would be hard pressed to do the kind of work needed if we do not have at least two or three weeks. Is November 7 a closing date?

**Mr. Boudria:** Honourable senators, the draft bill was tabled before both Houses simultaneously. Once that was done, the formal bill was introduced in one House before the other; that is obviously a given. I do not know the total number of days that the bill was in committee and in the House. I could obtain that information for the committee. I think it went reasonably quickly because a draft bill had been sent to the House, as was the case with the Senate, but much earlier. The Commons committee did not have many meetings on the bill, although I do not know just how many.

**Senator Kinsella:** Could you advise us whether November 7 is a closing date?

**Mr. Boudria:** Honourable senators, if you are asking me whether Parliament will sit after the break, I do not know. However, if I were a betting man, I would think that we would continue sitting. As I say, the decision is not mine to make. I have to assume that there is work for us to do and we should continue sitting. I cannot take any other position than that. Any other decision would be made quite independently of anything I have to say about it.

**Senator Kinsella:** What is broken that Bill C-34 is fixing? Does the government know of any abuses or conflicts of interest on the part of senators? Why do we need this bill? What evidence do you have that there have ever been abuses?

**Mr. Boudria:** The same kinds of questions were being asked in the mid-1980s, or shortly thereafter, when Senator Oliver and I were sitting on the parliamentary committee to look at these issues. I do not think the issue is whether Parliament is broken; we amend rules in Parliament, such as standing orders, et cetera, and we are currently working on our fourth modernization committee since 1997 on the House of Commons side. That does not mean that Parliament was broken when we began, but that we are striving to improve the institution in which we sit and for which we all have a high level of esteem.

It is with that in mind that we operate. The role of the present Ethics Counsellor for the House of Commons was enhanced twice, if I remember correctly. One was in respect of the directives being made public and the second was in respect of the actual tabling of reports in the House of Commons. Initially, there was the creation of the position in 1993, which did not then exist at the current level. There have been, arguably, three improvements since 1993.

We are striving to improve it further with an appointment mechanism subject to votes in each House, a code that each House would adopt for itself and by all of us living within these new rules that we would then have.

**Le sénateur Kinsella:** J'ai deux petites questions. Le ministre se souvient-il de la période pendant laquelle le comité des Communes a étudié ce projet de loi? Y a-t-il dans le projet de loi des dispositions d'une très grande urgence? Il nous serait très difficile de faire le travail nécessaire en moins de deux ou trois semaines. Est-ce que le 7 novembre est une date limite?

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, l'avant-projet de loi a été déposé au Sénat et à la Chambre simultanément. Par la suite, le projet de loi lui-même a été déposé à la Chambre avant d'être déposé au Sénat. C'est un fait. Je ne connais pas le nombre total de jours que le projet de loi a passés au comité et à la Chambre, mais je peux obtenir ce renseignement. Je pense que l'étude a été raisonnablement rapide, parce que la Chambre, de même que le Sénat, avait déjà reçu l'avant-projet de loi beaucoup plus tôt. Le comité de la Chambre n'a pas consacré beaucoup de séances au projet de loi, mais je ne peux pas vous en donner le nombre.

**Le sénateur Kinsella:** Pouvez-vous nous dire si le 7 novembre est une date limite?

**M. Boudria:** Honorables sénateurs, si vous voulez savoir si le Parlement siégera après l'interruption, je ne suis pas en mesure de vous répondre. Toutefois, si j'avais à parier, je dirais que nous continuerons à siéger. Comme je l'ai dit, la décision ne m'appartient pas. Comme nous avons du travail à faire, je dois supposer que nous continuerons à siéger. Je ne peux rien vous dire d'autre. Toute décision contraire serait prise sans égard à ce que je pourrais avoir à en dire.

**Le sénateur Kinsella:** Quelle brèche le projet de loi C-34 doit-il servir à colmater? Le gouvernement a-t-il connaissance d'abus ou de conflits d'intérêts mettant en cause des sénateurs? Pourquoi avons-nous besoin de ce projet de loi? Quelles preuves avez-vous de l'existence d'abus?

**M. Boudria:** Des questions du même ordre étaient posées au milieu des années 80 ou peu après, lorsque le sénateur Oliver et moi-même siégeons ensemble au comité parlementaire chargé de ce sujet. La question n'est pas de savoir s'il y a une brèche à colmater au Parlement. Nous modifions notre Règlement. À la Chambre des communes, nous en sommes actuellement à notre quatrième comité de modernisation depuis 1997. Cela ne signifie pas du tout qu'il y avait des brèches à colmater lorsque nous avons commencé. Nous nous efforçons constamment d'améliorer l'institution dont nous faisons partie et que nous avons tous en très haute estime.

C'est dans cet esprit que nous travaillons. Le rôle de l'actuel conseiller en éthique de la Chambre des communes a été amélioré à deux reprises, si je m'en souviens. Il s'agissait dans le premier cas de rendre publiques ses directives et, dans le second, du dépôt de ses rapports à la Chambre des communes. Au départ, le poste a été créé en 1993. Il n'existait pas auparavant au même niveau. On pourrait même dire qu'il y a eu trois améliorations depuis 1993.

Nous nous efforçons d'apporter d'autres améliorations en proposant un mécanisme de nomination soumis au vote de chacune des deux Chambres et un code que chacune définirait pour ses membres, et en nous engageant tous à respecter les nouvelles règles que nous aurions alors.

In 1980 or so, the concept was rather novel. In 2003, most provincial legislatures have surpassed the Parliament of Canada in this respect because they have a similar instrument to Bill C-34, although arguably, they are a little different in each case. I do not think Parliament wants to be in a position where most provinces have more modern rules to this effect than it has.

**The Chairman:** We have two deadlines, Senator Kinsella: Minister Boudria's appointment before cabinet and the fact that the Clerk of the Senate is in the process of drawing up the budget for next year and wants to know who will pay for the ethics officer's salary, staff and accommodation. Will it be the Senate or will it be the Parliament of Canada?

Thank you, Mr. Boudria, for appearing before us today.

**Senator Carstairs:** Honourable senators, as I indicated a few minutes ago, I was pleased to defer to my colleagues. I am delighted to discuss Bill C-34 with you. I will place a particular emphasis on the proposed Senate ethics officer, in which senators have indicated the greatest amount of interest.

I thank you for your careful review of the government's draft bill to establish the Senate ethics officer. I am pleased that Bill C-34 incorporates recommendations made by the committee. For example, the committee recommended that each House have its own ethics officer. Bill C-34 would establish a separate Senate ethics officer, which would reflect the Senate's special traditions.

The committee also recommended that the Senate ethics officer be appointed after agreement of the leadership of the recognized parties in the Senate, followed by a confirming vote in the Senate. Bill C-34 provides for the appointment of a Senate ethics officer after consultation with the leaders of the recognized parties in the Senate, followed by adoption of a resolution in the Senate. I think the adoption of that resolution becomes critical.

The committee report recommended the term should be seven years, rather than five as originally proposed. Senator Lavigne asked a few minutes ago why that was changed. We know it was changed because the committee so recommended. They also recommended that this appointment should be renewable.

The committee spent considerable time on whether a parliamentary ethics officer should be appointed pursuant to statute or through a non-statutory approach. This issue has been the subject of evolving views in the Senate. Bill C-34 takes what I believe is a prudent approach, whereby Senate ethical requirements would be detailed in non-statutory form, as the Milliken-Oliver report proposed. The appointment of a Senate ethics officer would be pursuant to statute, which had been recommended by Blenkarn-Stanbury, 1991-93. As honourable senators know, the Clerk of the Senate is appointed pursuant to statute, and Senate officers, including committee chairs, are paid pursuant to statute. This has never invited intervention in our

Vers 1980, le concept était assez nouveau. En 2003, la plupart des assemblées législatives provinciales en ont fait plus à cet égard que le Parlement du Canada grâce à un instrument semblable au projet de loi C-34, quoique un peu différent dans chaque cas. Je ne crois pas que le Parlement veuille se trouver dans une situation où la plupart des provinces se sont dotées de règles plus modernes que les siennes à cet égard.

**La présidente:** Sénateur Kinsella, nous avons deux délais à respecter: la participation du ministre Boudria à la séance du Cabinet et le fait que le greffier du Sénat est en train d'établir le budget de l'année prochaine et veut savoir qui paiera le conseiller en éthique, son personnel et ses locaux. Le Sénat ou le Parlement du Canada?

Je vous remercie, monsieur Boudria, d'être venu au comité aujourd'hui.

**Le sénateur Carstairs:** Honorables sénateurs, comme je l'ai dit il y a quelques minutes, c'est avec plaisir que j'ai laissé mes collègues témoigner avant moi. Je suis heureuse de comparaître pour discuter avec vous du projet de loi C-34 visant à créer un poste de conseiller sénatorial en éthique. La question a suscité un intérêt très vif chez les sénateurs.

Je vous remercie de l'étude attentive que vous avez faite de l'avant-projet de loi visant à créer le poste de conseiller sénatorial en éthique. Je me réjouis que le projet de loi C-34 ait repris des recommandations que le comité a formulées. Par exemple, le comité a recommandé que chacune des deux Chambres ait son propre conseiller en éthique. Le projet de loi prévoit donc la création d'un poste distinct de conseiller sénatorial en éthique, ce qui tient compte des traditions particulières du Sénat.

Le comité a aussi recommandé que le conseiller sénatorial en éthique soit nommé avec l'accord des leaders des partis reconnus au Sénat et après un vote de confirmation au Sénat. Le projet de loi C-34 prévoit la nomination du conseiller en éthique après consultation des leaders des partis reconnus au Sénat et après adoption d'une résolution par le Sénat. À mon avis, l'adoption de cette résolution devient critique.

Dans son rapport, le comité a recommandé un mandat de sept ans plutôt que de cinq ans, comme il était proposé au départ. Il y a quelques minutes, le sénateur Lavigne a demandé la raison d'être de ce changement. Nous savons que la durée du mandat a été modifiée parce que le comité l'a recommandé. Il a également recommandé que le mandat soit renouvelable.

Le comité a consacré beaucoup de temps à examiner la question de savoir si le conseiller en éthique devrait être nommé en vertu de dispositions législatives ou si on devrait recourir à une autre méthode. Les points de vue sur cette question ont évolué au Sénat. Selon moi, on a opté dans le projet de loi C-34 pour une démarche prudente: les exigences en matière d'éthique ne seront pas établies par la loi, comme le proposait le rapport Milliken-Oliver. La nomination du conseiller sénatorial en éthique sera régie par la loi, ce que le rapport Blenkarn-Stanbury a proposé en 1991-1993. Comme les honorables sénateurs le savent, le greffier du Sénat est nommé en vertu d'une loi et les agents du Sénat, y compris les présidents des



affairs or undermined Senate privileges. I believe that appointing a Senate ethics officer pursuant to statute would not increase that risk.

I would also note that the other place has chosen to appoint its ethics officer pursuant to statute in the belief that this is appropriate and will not undermine its privileges. In fact, I believe appointment by statute will also increase the stature of the position and will provide an independent basis that would not be the case if the appointment were non-statutory in nature.

The committee's report recommended that a statutory approach to the Senate ethics officer should contain clear wording to the effect that the officer should be subject to the direction and control of the Senate alone. Bill C-34 includes provisions to reflect this recommendation.

There are several provisions that clearly establish that parliamentary privilege attaches to the activities of the Senate ethics officer. These include proposed subsection 20.5(2), which provides that the duties and functions of the Senate ethics officer are carried out within the institution of the Senate and that the ethics officer enjoys the privileges of the Senate. Proposed subsection 20.5(5) provides that these provisions shall not in any way limit the privileges of the Senate. Proposed section 20.6 provides that the Senate ethics officer cannot be compelled to testify and reveal any information confidentially disclosed to him or her by a senator. Clause 7 would amend the Federal Court Act to further protect the Senate ethics officer against the possibility that her or his actions might be subject to judicial scrutiny.

Therefore, I believe that Bill C-34 provides us with a balanced approach by placing specific ethical requirements in non-statutory form and appointing an overseer pursuant to the statute, as we do for other officers of Parliament. Bill C-34 provides further clarity regarding the privileges of the Senate.

In conclusion, I would once again commend the committee for its work to date, which is reflected in the changes to the bill that I have just mentioned, and I am pleased to accept, and do my best to answer, any questions that the committee may put forward.

**Senator Andreychuk:** Thank you, Senator Carstairs, for your patience as we put the questions to Mr. Boudria.

One of my questions concerns something in your brief here. You say that clause 7 would amend the Federal Court Act to further protect the Senate ethics officer against the possibility that her or his actions might be subject to judicial scrutiny.

I would like to know what judicial opinions you sought to assure yourself that clause 7 does in fact what you say it does. We have studied this in Rules Committee in the context of other parliamentary privileges. There are cases that state that

comités sont rémunérés conformément à des dispositions législatives. Cette façon de faire n'a jamais provoqué d'intervention dans nos affaires, et elle n'a pas nui aux privilèges du Sénat. Je crois que le fait de nommer le conseiller sénatorial en éthique en vertu d'une loi ne fera pas augmenter ce risque.

Je signale également que l'autre Chambre a décidé d'inscrire dans la loi la nomination de son commissaire à l'éthique, car ses membres croient que c'est ce qu'il convient de faire et que cela ne nuira pas à ses privilèges. En fait, je crois même que le fait d'inscrire la nomination dans une loi contribuera à accroître le prestige du poste, de même que son indépendance, ce qui n'aurait pas été le cas d'un processus non régi par la loi.

Dans son rapport, le comité a recommandé qu'il soit clairement énoncé dans la loi que le conseiller sénatorial en éthique reste soumis aux directives et au contrôle du Sénat uniquement. Le projet de loi C-34 comprend des dispositions qui répondent à cette recommandation.

Plusieurs dispositions établissent très clairement que les privilèges du Parlement s'appliquent également aux activités du conseiller sénatorial en éthique. Il s'agit notamment du paragraphe 20.5(2), qui prévoit que le conseiller s'acquitte de ses tâches dans le cadre de l'institution du Sénat et lui confère les privilèges du Sénat, du paragraphe 20.5(5), qui prévoit que ces dispositions n'ont pas pour effet de restreindre de quelque façon que ce soit les privilèges du Sénat, et de l'article 20.6, selon lequel le conseiller sénatorial en éthique ne peut être contraint de témoigner et de divulguer de l'information qui lui a été transmise de façon confidentielle par un sénateur. L'article 7 modifie la Loi sur la Cour fédérale afin de mieux protéger le conseiller en éthique du risque que ses actions ne soient soumises à un examen judiciaire.

Par conséquent, je crois que le projet de loi C-34 est équilibré, car il prévoit la nomination d'un surveillant, comme dans le cas des autres agents du Parlement sans toutefois régir les exigences particulières d'ordre éthique. De plus, il offre davantage de clarté au sujet des privilèges du Sénat.

Pour conclure, je félicite encore une fois le comité du travail qu'il a accompli jusqu'à maintenant et dont on peut voir les résultats dans les changements dont je viens de vous parler. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre de mon mieux aux questions des membres du comité.

**Le sénateur Andreychuk:** Merci, sénateur Carstairs, d'avoir patienté pendant que nous posions des questions à M. Boudria.

L'une de mes questions porte sur un passage de votre mémoire. Vous dites que l'article 7 modifie la Loi sur la Cour fédérale afin de mieux protéger le conseiller en éthique du risque que ses actions ne soient soumises à un examen judiciaire.

Je voudrais savoir quelles opinions juridiques vous avez demandées pour avoir l'assurance que l'article 7 a bien l'effet que vous décrivez. Nous avons étudié cette question au Comité du Règlement dans le contexte d'autres privilèges parlementaires. Il y



parliamentary privilege, and its exercise, can be scrutinized by the court. What additional assurances have you that that statement is correct?

**Senator Carstairs:** I read the Senate report very carefully. A consistent recommendation of senators was to clarify in every possible way that the privileges of Parliament were to be protected. This was yet another example of where we could put some further clarification in the statute so that the courts could take note.

**Senator Andreychuk:** Why does the government feel it is in the public or the national interest to bring in Bill C-34? I certainly agreed with you in some of your original speeches that Parliament is not held in the highest regard, especially if you look at public opinion polls; there has been from time to time in certain quarters questioning of parliamentary activity by a specific parliamentarian; and that it is time for a code of conduct.

That is one school of thought. The rebuttal, of course, is that much of the light that has shone on Parliament has not been on parliamentarians, but on ministers of the Crown, and that a full code of conduct and an impartial officer overseeing that code is really what the public is after.

What troubles me here is the smoke-and-mirrors aspect of the proposed legislation. We are saying to the public that Bill C-34 will provide an independent review of the Senate; there will be an ethics officer at arm's length and a code of conduct. When I tell people there is no code of conduct in the bill, that we senators will develop our own code and the government will be appointing the ethics officer after consultation, they say, "You have not given us anything, you are giving us a Howard Wilson scenario," and they are not very happy with it.

I am confused about what public policy issue this Bill C-34 was to address, because it does not seem to flow from the logic you put forward on the floor. If we had an independent officer and a code of conduct that was legislated in the bill, I could understand the public policy merit, whether I agreed with it or not, but this does not flow through on any public policy measure that I understand.

**Senator Carstairs:** I have the highest regard for Parliament and I think that anyone who has worked closely with Parliament also holds it in the highest regard. Unfortunately, the vast majority of Canadian citizens do not have the opportunity to have that kind of in-depth relationship with parliamentary bodies — and I also referred to provincial legislative bodies.

In her statement about the public interest, Senator Andreychuk has indicated that polling that has been done would somehow indicate that Parliament is not held in the highest regard, and I think that we have an opportunity to explain ourselves as best we can to the people of Canada. One of the ways to do this is to present, through this bill, a means by which an independent ethics officer will be given powers by the chamber, in this case the Senate of Canada, to work with senators and provide advice on the code of conduct that the senators would develop.

a des causes où on dit que le privilège parlementaire et son exercice peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Quelles autres assurances pouvez-vous donner comme quoi votre affirmation est juste?

**Le sénateur Carstairs:** J'ai lu le rapport sénatorial très attentivement. Les sénateurs ont constamment recommandé de prendre tous les moyens possibles pour préciser que les privilèges parlementaires devaient être protégés. Il s'agit ici d'un autre cas où nous pouvions apporter plus de précisions dans la loi pour que les tribunaux en prennent bonne note.

**Le sénateur Andreychuk:** Pourquoi le gouvernement estime-t-il qu'il est dans l'intérêt public ou national de présenter le projet de loi C-34? Chose certaine, je suis d'accord sur ce que vous avez dit dans vos premières interventions, soit que le Parlement n'est pas tenu en très grande estime, surtout si on tient compte des sondages d'opinion, qu'il y a eu de temps à autre, dans certains milieux, des questions sur l'activité d'un parlementaire en particulier et qu'il est temps d'adopter un code d'éthique.

C'est là une école de pensée. À l'inverse, d'autres pensent qu'une grande partie de l'attention qui a été braquée sur le Parlement visait en fait davantage les ministres que les parlementaires, et qu'un code d'éthique complet et un agent impartial pour en surveiller l'application sont ce que le public souhaite.

Ce qui me dérange, c'est le côté factice de la loi proposée. Nous disons au public que le projet de loi C-34 prévoira un examen indépendant du Sénat, qu'il y aura un responsable indépendant de l'éthique et un code d'éthique. Lorsque je dis aux gens qu'il n'y a pas de code dans le projet de loi, que nous, sénateurs, allons élaborer notre propre code et que le gouvernement nommera le conseiller en éthique après consultation, ils me répondent: «Vous ne nous donnez rien qui vaille. C'est une formule à la Howard Wilson.» Et ils ne sont pas très satisfaits.

Je ne perçois pas clairement quelle politique d'intérêt public est visée par le projet de loi C-34, car il ne me semble pas découler de la logique que vous avez exposée. Si nous avions un conseiller indépendant et un code d'éthique prévus par le projet de loi, je pourrais comprendre l'avantage sur le plan de la politique, qu'on soit d'accord ou non, mais le projet de loi ne donne suite à aucune mesure de politique d'intérêt public que je puisse comprendre.

**Le sénateur Carstairs:** J'ai le plus grand respect pour le Parlement, et quiconque a travaillé en étroite collaboration avec le Parlement éprouve ce même grand respect. Malheureusement, la vaste majorité des Canadiens n'ont pas l'occasion d'avoir ce genre de relation profonde avec les institutions parlementaires — j'ai également fait allusion aux assemblées législatives des provinces.

À propos de l'intérêt public, le sénateur Andreychuk a dit que, d'après les sondages, le Parlement n'est pas tenu en haute estime. Or, je crois que nous avons ici l'occasion de nous expliquer de notre mieux aux Canadiens. L'une des façons d'y arriver est de faire en sorte que, grâce à ce projet de loi, un conseiller indépendant en éthique reçoive de la chambre, dans ce cas-ci le Sénat, les pouvoirs voulus pour travailler avec les sénateurs et puisse leur dispenser ses conseils sur le code d'éthique qu'ils élaboreront.

We could talk about a chicken-and-egg situation and which comes first — does the ethics officer or the code of conduct come first? I happen to think that the ethics officer will be the driving force for the development of the code of conduct.

The senators have clearly said that they believe this code of conduct should be theirs. They should develop it. However, once it is developed, the code of conduct will be in the public domain. In other words, citizens can look at the code of conduct and certainly can let their senators and members of Parliament know whether they think it meets all their expectations for a high standard of conduct by members of Parliament, including those members of Parliament known as senators.

**Senator Andreychuk:** Bill C-34 does not compel the Senate to establish a code of conduct that is any different from the rules of good conduct that we have now. Or are we saying that we lack the ability now to establish a full code and have not been governing ourselves appropriately?

**Senator Carstairs:** To the best of my knowledge, we do not have a code of conduct. We have a number of different rules in a number of different places, including the Parliament Act itself, section 14. We have never codified it, if you will. There is no place where an average Canadian citizen can look and say, "This is the code of conduct." This is what we have decided we must expect of each of us as members of our chamber.

I think it is appropriate that that code of conduct be developed. Since I know this committee has held a number of meetings on just such a code, I would anticipate that it would flow very quickly after the passage of this bill and you got back to the work of developing and evolving that code of conduct.

**Senator Andreychuk:** Again, I think you use the words, "it would appear to the public," and that bothers me because there will be no substantive change from where we are at now. We have the opportunity to put in a code of conduct, codified, as you say, put whatever we want in there, and Bill C-34 will change nothing, except we will establish a judicial framework for an ethics officer, appointed by the Prime Minister, with no authority except that which he will be given by us. If there were a compelling need and a compelling problem, we should have dealt with it, because we have all the powers now that we will have after Bill C-34 is passed.

**Senator Carstairs:** The reality is that we do not have one, do we? We have not moved to put a code in place before. We had to start somewhere, and I think beginning with the ethics officer was a good place. I want to absolutely refute the senator's assertion that this will somehow be the Prime Minister's appointment.

This can only be done after consultation with the leaders in the Senate chamber and after a vote in the chamber. I would refer the honourable senators to the way ombudsmen are appointed in the various provinces. Certainly in my experience in the Province of Manitoba, you could not have had an ombudsman with legitimate authority if the vote had not been nearly, if not

D'une certaine façon, c'est l'histoire de la poule et de l'œuf. Qu'est-ce qui vient en premier, le conseiller en éthique ou le code? Je suis d'avis que le conseiller aura une rôle de premier plan à jouer dans l'élaboration du code.

Les sénateurs ont exprimé clairement leur conviction que ce code d'éthique doit être le leur, qu'il leur revient de l'élaborer et que, une fois établi, le code doit être du domaine public. Autrement dit, les citoyens pourront examiner le code d'éthique et dire à leurs sénateurs et à leurs députés si, à leur avis, il répond à toutes leurs attentes pour ce qui est de la conduite exemplaire que doivent avoir les parlementaires, y compris les sénateurs.

**Le sénateur Andreychuk:** Le projet de loi C-34 n'oblige pas le Sénat à établir un code d'éthique qui soit différent des règles d'éthique que nous avons déjà. Ou bien avouons-nous que nous sommes incapables d'établir dès maintenant un code complet et que, jusqu'ici, nous n'avons pas régi notre conduite comme il convient?

**Le sénateur Carstairs:** À ma connaissance, nous n'avons pas de code d'éthique. Il existe un certain nombre de règles à divers endroits, notamment dans la Loi sur le Parlement, à l'article 14. Mais elles n'ont jamais été codifiées, si on peut dire. Il n'existe pas à proprement parler de document que le Canadien moyen puisse considérer comme un code d'éthique où nous expliquerions ce que nous attendons les uns des autres, dans notre institution.

Il me semble opportun d'élaborer ce code de conduite. Comme votre comité a consacré un certain nombre de séances à l'étude de ce code, je présume que son élaboration suivra de très près l'adoption du projet de loi et que vous reprendrez le travail d'élaboration et d'amélioration du code d'éthique.

**Le sénateur Andreychuk:** Encore une fois, vous parlez de l'impression que le public aura, et cela me dérange, car il n'y aura pas de changement de fond par rapport à la situation actuelle. Nous avons la possibilité d'intégrer au projet de loi un code d'éthique, une codification, comme vous dites, qui contiendra tout ce que nous voulons, et le projet de loi C-34 ne changera rien, sinon que nous établirons un cadre judiciaire pour un conseiller en éthique nommé par le premier ministre, sans aucun pouvoir sinon celui que nous lui accorderons. S'il y avait un besoin, un problème contraignant, nous aurions dû nous en occuper, car nous avons déjà tous les pouvoirs que nous aurons après l'adoption du projet de loi C-34.

**Le sénateur Carstairs:** En réalité, nous n'avons pas de code, ou en avons-nous un? Jusqu'ici, nous n'avons rien fait pour nous doter d'un code. Il fallait commencer quelque part, et il me semble que la création d'un poste de conseiller en éthique est un bon point de départ. Je tiens à réfuter de façon absolue l'affirmation du sénateur, selon qui le conseiller sera nommé par le seul premier ministre.

La nomination ne pourra se faire avant la consultation des leaders au Sénat et un vote au Sénat. Je renvoie les honorables sénateurs aux modalités de nomination des ombudsmans dans les diverses provinces. D'après mon expérience au Manitoba, il était impossible d'avoir un ombudsman doté d'une autorité légitime si le vote n'avait pas été unanime ou presque. Je suis leader du



totally, unanimous. I cannot envisage a situation, having been now the government leader for almost three years, in which I would put a motion before the Senate of Canada asking for the appointment of an ethics officer to whom the leaders of the other party — we only have one other official party at this time in the Senate — were totally opposed.

I think that that is not realistic in terms of the way any legislative body would work. It is certainly not the way in which those provinces that have ethics officers work. That is not the experience. There has to be nearly unanimous agreement.

**Senator Andreychuk:** I will not belabour the point. If we really respected that reasoning, we would have accepted the recommendation of the interim report, as opposed to still leaving it to a consultation and then the will of the majority. We know who the majority are. It does not give me much confidence after the Radwanski affair.

**Senator Ringuette:** I have a supplementary question. I know that I am relatively new to the Senate. However, from previous experience in the legislature of New Brunswick and in the House of Commons, I cannot recall a piece of proposed legislation in which the rules were attached to the bills when they came forth.

Why are we suggesting that we should have the rules included in this particular bill? It would be completely different from what I have experienced before. In your political experience, have you ever seen a situation where the rules were attached to a bill when it was being studied in a legislature, in the House or in the Senate? I have never seen that.

**Senator Carstairs:** It is rare for the regulations pursuant to a bill to be attached to it. I must say there is some pressure to do that more frequently. However, some provinces have certainly put the disclosure provisions in a separate act. They have not relied on just the rules of that particular chamber; it is in fact a statute. I think that there is no need to put the rules in statute. The rules should be within the *Rules of the Senate of Canada* itself, and then the ethics officer, who would be established by statute, would, of course, be called upon to give advice on those rules.

**Senator Grafstein:** Minister Boudria referred to us as public office-holders. Is that correct? Are senators considered public office-holders under this bill?

**Senator Carstairs:** No, not in a strict interpretation. When we talk about the public office-holders in this bill, as I understand it, we are referring to individuals such as members of the cabinet.

**Senator Grafstein:** So it is clear, it might have just been a misstatement by Minister Boudria when he talked about senators being public office-holders, and under proposed section 72.06, senators and members of the House of Commons, except those who are ministers of the Crown, parliamentary secretaries or secretaries of state, are not public office-holders; is that correct?

**Senator Carstairs:** Cabinet ministers are public office-holders, and I think Mr. Boudria was in fact making reference to me, because I would fit under this bill in two places, both as a public

gouvernement depuis près de trois ans, et je ne peux envisager la possibilité de proposer au Sénat du Canada une motion portant nomination d'un conseiller en éthique auquel les dirigeants de l'autre parti — car il n'y a pour l'instant qu'un seul autre parti officiel au Sénat — seraient totalement opposés.

J'estime que cela ne serait pas réaliste, dans le fonctionnement d'une assemblée législative. Ce n'est certainement pas de cette façon que procèdent les provinces qui ont des conseillers en éthique, d'après mon expérience. Il faut qu'il y ait un accord quasi unanime.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne veux pas insister outre mesure. Si nous respections vraiment ce raisonnement, nous aurions accepté la recommandation formulée dans le rapport intérimaire, au lieu de nous contenter de consultations et de laisser la majorité imposer sa volonté. Nous savons qui détient la majorité. Cela ne m'inspire pas beaucoup de confiance, après l'affaire Radwanski.

**Le sénateur Ringuette:** J'ai une question complémentaire à poser. Je suis relativement nouvelle au Sénat, mais j'ai siégé à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick et aux Communes, et je ne peux me souvenir d'aucun projet de loi qui aurait été présenté avec son règlement d'application.

Pourquoi proposer que le règlement fasse partie de ce projet de loi-ci? Ce serait totalement différent de tout ce que j'ai vu jusqu'ici. Au cours de vos années en politique, avez-vous vu des cas de projets de loi à l'étude dans une assemblée législative, à la Chambre ou au Sénat qui étaient accompagnés de leur règlement d'application? Je n'ai jamais vu cela.

**Le sénateur Carstairs:** Il est rare que le règlement d'application d'un projet de loi lui soit joint. Je dois dire que certains veulent que cela se fasse plus fréquemment. Toutefois, certaines provinces ont prévu des dispositions sur la divulgation dans une loi distincte. Elles ne se sont pas fiées au seul règlement de leur assemblée. Elles se sont donné une loi. Il me semble inutile de consacrer ces règles par une loi. Elles devraient figurer dans le *Règlement du Sénat du Canada*. Le conseiller en éthique, dont le poste serait créé par voie législative, serait appelé à donner son avis sur ces règles.

**Le sénateur Grafstein:** Le ministre Boudria a parlé de nous comme de titulaires de charge publique. Dans le projet de loi, les sénateurs sont-ils considérés comme des titulaires de charge publique?

**Le sénateur Carstairs:** Non, pas au sens strict. Lorsqu'il est question de titulaires de charge publique dans le projet de loi, il s'agit d'après moi de gens comme les ministres.

**Le sénateur Grafstein:** C'est donc clair. Le ministre Boudria aurait donc commis une simple erreur en disant que les sénateurs sont des titulaires de charge publique, et, aux termes de l'article 72.06, les sénateurs et les députés, exception faite des ministres, des secrétaires parlementaires et des secrétaires d'État, ne sont pas des titulaires de charge publique. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Carstairs:** Les ministres sont des titulaires de charge publique, et je crois que M. Boudria faisait allusion à mon propre cas, car le projet de loi s'applique à moi à deux titres,



office-holder as a member of cabinet, and also as a senator, and therefore subject to the rules that are developed by the Senate. Parliamentary secretaries also come under that same interpretation, although as you know, we do not have parliamentary secretaries in the Senate of Canada.

**Senator Grafstein:** It is clear, though, whether the minister misspoke or I misinterpreted him, that senators are not considered as public office-holders under this bill?

**Senator Carstairs:** That is correct.

**Senator Grafstein:** I have two questions relating to the term "commissioner" versus "officer." Is there any particular reason why the word "officer" was chosen for the Senate and the word "commissioner" for the House of Commons, albeit they will obviously be dealing with different functions because of how we are proceeding? Why the difference in choice of word for the House and the Senate?

**Senator Carstairs:** It is my understanding that that was the will of this committee, that they indicated they wished to use the word "officer" for the Senate. The House, on the other hand, preferred the word "commissioner," and the government, in drafting the bill, wanted to be as reflective as possible of the desires of this committee.

**Senator Grafstein:** You have obviously looked at that interim report. We all agreed that was a sort of moving target because there was much work to be done, and if the Senate chose to change its mind about the title of the holder of that responsibility, the government would be open to that?

**Senator Carstairs:** I do not understand why the committee would change their minds at this time. That was their specific request, that is why they were given the draft bill, and although you indicate that there were some issues that had not been resolved — that is very true — there were a number that were, and one of those was the desire to use the word "officer."

**Senator Grafstein:** We will return to that. You have heard our colleague, Senator Joyal's concern about the French and English on that question, and we will come back to that. I will conclude this round of questions.

It seems that a public officer-holder is provided with an exemption for confidentiality in clause 72.07, but a senator or a member of the House of Commons is not. Why is that?

**Senator Carstairs:** Senator, you need to look at clauses 20.5 and 20.6 for your answer. They deal specifically with the issues of the duties and functions of the Senate ethics officer.

**Senator Grafstein:** My point is that ministers of the Crown have executive privileges that are parallel in many ways. Yet there is an express provision in the statute to allow for not only confidential advice to the public office-holder, but also to the Prime Minister with respect to the office-holder. I have no quarrel with any of those provisions.

d'abord comme titulaire de charge publique, puisque je siège au Cabinet, et aussi comme sénateur assujéti aux règles que le Sénat élaborera. Les secrétaires parlementaires sont visés par la même interprétation, mais, comme vous le savez, il n'y en a pas au Sénat.

**Le sénateur Grafstein:** Il est cependant clair — que le ministre se soit mal exprimé ou que je l'aie mal interprété —, que les sénateurs ne sont pas considérés comme des titulaires de charge publique aux termes du projet de loi.

**Le sénateur Carstairs:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai deux questions à poser au sujet du terme «commissaire» par opposition à «conseiller». Y a-t-il une raison pour laquelle on a choisi le deuxième terme pour le Sénat et le premier pour les Communes, outre le fait qu'ils auront des fonctions différentes à cause de la façon dont nous travaillons? Pourquoi avoir choisi des termes différents pour la Chambre et le Sénat?

**Le sénateur Carstairs:** Je crois comprendre que c'était la volonté de votre comité. Il a dit qu'il préférerait utiliser le terme «conseiller» pour le Sénat. Par contre, la Chambre a préféré le terme «commissaire». Dans la rédaction du projet de loi, le gouvernement a voulu être le plus fidèle possible aux vœux du Comité.

**Le sénateur Grafstein:** Il est clair que vous avez étudié le rapport intérimaire. Nous sommes tous convenus qu'il s'agissait en quelque sorte d'un objectif mobile, car il y avait beaucoup de travail à accomplir. Si le Sénat décidait de changer d'avis au sujet du titre de celui qui exerce cette responsabilité, le gouvernement serait-il disposé à accepter cette possibilité?

**Le sénateur Carstairs:** Je ne vois pas pourquoi le comité changerait maintenant d'avis. Il a formulé cette requête, et c'est pourquoi le projet de loi a été conçu de cette manière. Vous avez dit, il est vrai que certaines questions restaient en suspens, mais un certain nombre d'autres étaient réglées, et l'une d'elles était celle de l'emploi du terme «conseiller».

**Le sénateur Grafstein:** Nous reviendrons sur cette question. Vous avez entendu les préoccupations de notre collègue, le sénateur Joyal, au sujet de la terminologie française et anglaise à ce sujet. Nous y reviendrons. Je vais terminer cette série de questions.

Il semble que les titulaires de charge publique bénéficient d'une exemption pour ce qui est du respect du caractère confidentiel, à l'article 72.07, mais non les sénateurs et les députés. Pourquoi?

**Le sénateur Carstairs:** Sénateur, pour avoir votre réponse, vous devez consulter les articles 20.5 et 20.6. Ils portent expressément sur les attributions du conseiller en éthique du Sénat.

**Le sénateur Grafstein:** Ce que je veux dire, c'est que les ministres ont des privilèges propres à l'exécutif qui sont parallèles, à bien des égards. Pourtant, une disposition expresse du projet de loi permet de donner des avis confidentiels non seulement aux titulaires de charge publique, mais aussi au premier ministre au sujet de ces titulaires. Je n'ai d'objection à aucune de ces dispositions.

My point is that looking at this, it seems that while the government has chosen to give express confidentiality in a statute to ministers, to public office-holders, it has not extended the same express provisions to members of either the Commons or the Senate.

**Senator Carstairs:** I would not agree with that, senator. Subclause 20.6(2) states that the Senate ethics officer may not include in the annual report any information that he or she is required to keep confidential. The confidentiality provision is indeed there.

**Senator Grafstein:** It seems to me, on a fair reading of it, that there is an express provision in the one category and a general application in the other. The two are not parallel.

I will leave that. Members have heard the answer.

**Senator Joyal:** Senator Ringuette has raised the point — to which I would like to add a quick comment — that it is not the procedure to publish rules or regulations with a bill.

I want to draw the attention of my colleague to the fact that Bill C-17, which is presently before the Senate, has the proposed draft regulations attached. It might not be common, but it exists. The proof is that we presently have one bill that has that.

That being said, madam leader, I would like to come back to the question of privileges. I have no doubt that it is the government's intention to protect the work of the commissioner under parliamentary privilege. As you pointed out, there are clauses in the bill on this subject.

What is the constitutional basis for the government and the government's advisers to conclude that it can legislate the status of the commissioner with privileges?

**Senator Carstairs:** To begin with, the Constitution Act of 1867 says that privilege must be defined by act of Parliament. That act is the Parliament of Canada Act. The privileges of Parliament are defined in section 4. In this country, the privileges of Parliament were a part of that constitutional act.

**Senator Joyal:** Could you tell us about the limit that exists in section 18 of the Constitution and section 4 of the Parliament of Canada Act? I can phrase my question differently: Do you see any limit to the capacity of Parliament, as defined in section 18 and in section 4, to legislate its privileges?

**Senator Carstairs:** I do not have the Constitution Act in front of me.

**Senator Joyal:** I apologize.

**Senator Carstairs:** It is important that we indicate the section to honourable senators. I am sure I am not the only one who cannot quote section 18 of the Constitution Act. It states:

The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of Parliament of Canada,

Par contre, je signale que, alors que le gouvernement a décidé de reconnaître expressément dans une loi aux ministres et titulaires de charge publique ce droit à des conseils confidentiel, il n'a pas fait de même pour les députés et les sénateurs.

**Le sénateur Carstairs:** Je ne suis pas d'accord là-dessus, sénateur. Le paragraphe 20.6(2) dispose que le conseiller en éthique du Sénat ne peut faire figurer dans son rapport annuel aucune information qu'il est tenu de garder confidentielle. Il y a donc une disposition sur le respect du caractère confidentiel.

**Le sénateur Grafstein:** Il me semble, à lire le texte assez objectivement, qu'il existe une disposition expresse pour une catégorie, et une application générale pour l'autre. Il n'y a pas de parallélisme entre les deux.

Je m'en tiendrai là. Les députés ont entendu la réponse.

**Le sénateur Joyal:** Le sénateur Ringuette signalé un point que je voudrais commenter rapidement: on n'a pas l'habitude de rendre le règlement d'application public avec le projet de loi.

Je signale à mes collègues que le projet de loi C-17, actuellement à l'étude, est accompagné d'un projet de règlement. Ce n'est peut-être pas courant, mais cela existe. La preuve en est que nous sommes saisis d'un projet de loi dont le règlement d'application est publié.

Cela dit, madame le leader, je voudrais revenir à la question des privilèges. Il ne fait aucun doute pour moi que le gouvernement entend protéger le travail du commissaire en vertu du privilège parlementaire. Comme vous l'avez fait observer, il y a dans le projet de loi des dispositions à ce sujet.

Sur quels fondements constitutionnels le gouvernement et ses conseillers s'appuient-ils pour conclure qu'on peut définir par une loi le statut du commissaire comme ayant des privilèges?

**Le sénateur Carstairs:** D'abord, la Loi constitutionnelle de 1867 dit que le privilège doit être défini par une loi fédérale. Il s'agit de la Loi sur le Parlement. Les privilèges du Parlement sont définis à l'article 4. Au Canada, les privilèges du Parlement étaient prévus dans cette loi constitutionnelle.

**Le sénateur Joyal:** Pourriez-vous nous parler de la limite prévue à l'article 18 de la Loi constitutionnelle et à l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada? Je peux formuler ma question différemment: selon vous, y a-t-il une limite à la capacité du Parlement, aux termes des articles 18 et 4, de définir ses privilèges?

**Le sénateur Carstairs:** Je n'ai pas la Loi constitutionnelle sous les yeux.

**Le sénateur Joyal:** Excusez-moi.

**Le sénateur Carstairs:** Il est important de préciser aux honorables sénateurs de quel article il s'agit. Je suis sûr de ne pas être la seule à être incapable de citer l'article 18 de la Loi constitutionnelle. Il dit ceci:

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de



but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Britain and Ireland, and by the members thereof.

In 1867, we said, in essence, that we recognize parliamentary privilege as it presently exists in the United Kingdom of Great Britain and Ireland and we are subsuming those into this new country.

**Senator Joyal:** Does that section provide specifically that the limits to our capacity to legislate are based on what exists in the U.K. House of Commons at the time we legislate? Today we are legislating the status of the commissioner. The question is does that privilege exist in the U.K. House of Commons at this time?

**Senator Carstairs:** Honourable senators, at this point, I do not believe that we have to subsume what has been happening in the U.K. We have some constitutional provisions, but as the honourable senator knows well, constitutions are living documents. They evolve. It evolves in the U.K., where, as honourable senators are aware, it is unwritten, and it evolves here in Canada.

**Senator Joyal:** Is it not a compelling clause of the Constitution that section 18 provided clear limits to the capacity of this Parliament? Even though we might not like it and one might have a different opinion on this, it is the law. If we do not like it, we can change it.

The constitutional law of Canada is pretty clear. We cannot give ourselves more privileges than were enacted and exist in the U.K. House of Commons. This is the law of the land. It is the Constitution.

**Senator Carstairs:** The concept of privilege in the U.K. in 1867 was not clearly defined. Their privileges have evolved, and our privileges have evolved.

**Senator Joyal:** There is no doubt about that, but there are precedents. We legislated some privileges for ourselves in 1868, in particular, in the bill to administer the oath for witnesses in committee. That bill was declared unconstitutional by the Queen in Council in 1871 because the U.K. House of Commons did not have the privilege of administering oaths.

They had to pass specific legislation in 1871. Following that, we were able to legislate the privilege for ourselves. In other words, the limit is there and recognized by the constitutional text.

I have absolutely no objection per se to the work of the ethics commissioner being covered by privilege, but I wonder if we are not pulling the blanket over our heads and leaving our legs uncovered by stating that we have the right to enact that kind of protection, while in fact, based on the criteria of what exists at present in the U.K., there is no such privilege.

**Senator Andreychuk:** There is no proposal to amend it.

manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

En 1867, nous avons dit en somme que nous reconnaissons le privilège parlementaire tel qu'il existait alors au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et que nous l'adoptons tel quel dans ce nouveau pays.

**Le sénateur Joyal:** Cet article dispose-t-il expressément que les limites de notre capacité de légiférer sont fonction de ce qui existait aux Communes britanniques à l'époque? Aujourd'hui, nous légiférons sur le statut du commissaire. Ce privilège existe-t-il en ce moment aux Communes britanniques?

**Le sénateur Carstairs:** Honorables sénateurs, aujourd'hui, je ne crois pas que nous ayons à nous inspirer de ce qui se passe au Royaume-Uni. Nous avons des dispositions constitutionnelles, mais, comme le sénateur le sait pertinemment, les constitutions sont des documents qui se transforment, qui évoluent. Cette évolution se poursuit au Royaume-Uni où, comme les honorables sénateurs le savent, la constitution n'est pas écrite, et elle se poursuit chez nous, au Canada.

**Le sénateur Joyal:** N'est-ce pas une disposition impérieuse de la Constitution que l'article 18 fixe des limites claires aux pouvoirs du Parlement? Cela ne nous plaît pas forcément et nous pouvons avoir une opinion différente, mais c'est la loi. Si cela ne nous plaît pas, nous pouvons apporter des modifications.

Le droit constitutionnel canadien est passablement clair. Nous ne pouvons nous accorder plus de privilèges que n'en prévoit la loi et que ce qui existe aux Communes britanniques. C'est la loi au Canada. C'est la Constitution.

**Le sénateur Carstairs:** En 1867, la notion de privilège n'était pas clairement définie au Royaume-Uni. Les privilèges y ont évolué, tout comme ici.

**Le sénateur Joyal:** Cela ne fait aucun doute, mais il existe des précédents. En 1868, plus particulièrement, nous nous sommes accordés des privilèges par voie législative, au moyen du projet de loi sur l'assermentation des témoins qui comparaissent devant les comités. En 1871, le Reine en conseil a déclaré ce projet de loi inconstitutionnel parce que les Communes britanniques n'avaient pas le privilège d'assermentation.

Il a fallu légiférer expressément en 1871, après quoi nous avons pu définir pour nous-mêmes le privilège. En d'autres termes, il existe une limite, et elle est reconnue dans le texte constitutionnel.

Je n'ai absolument aucune objection à ce que, en soi, le travail du commissaire à l'éthique soit visé par le privilège, mais je me demande si nous ne nous exposons pas à des ennuis en affirmant que nous avons le droit d'adopter ce type de protection, alors que, d'après le critère de l'usage britannique actuel, ce genre de privilège n'existe pas.

**Le sénateur Andreychuk:** Aucune modification n'est proposée.



**Senator Carstairs:** I believe the honourable senator is perhaps not addressing the case of *Rost v. Edwards* today, but I think that is what he is clearly indicating. That decision, frankly, has questionable value in the Canadian context.

**Senator Joyal:** As I say, we might not like the decision, but the joint committee of the House of Commons and the Lords in 1999, which was very recently, recommended to the U.K. House of Commons to legislate following that case, but they did not. As they did not, it puts a limit on us. That is the obstacle that exists for us in protecting the status of our commissioner with parliamentary privileges.

If the House of Commons had legislated in the U.K. following the *Rost v. Edwards* case, as was recommended by the joint committee in 1999, I believe that we would have the absolute capacity to legislate the status of privileges for our commissioner. However, presently, we have that limit, like it or not, and we have section 18, like it or not, so we are bound by those two elements, which is, to me, inescapable in defining the protection that we want to give to our commissioner.

**Senator Carstairs:** Senator, it is very clear that the House of Lords recommended that the privilege be clarified. That is quite different from saying they recommended the creation of a new privilege. They clearly indicated that the privilege existed, but it needed clarification. They were saying there is a privilege and that if the courts doubt it, we should proceed by way of statute to remove that doubt.

**Senator Joyal:** With great deference to the leader, perhaps I should circulate to colleagues around the table the section of the joint report where they clearly stated that the privilege does not exist and needs to be legislated. If the privilege existed, we would not need to legislate it. It would exist by common law. The legislation would not contain anything more than what exists in common law. The privilege does not exist at common law. If the privilege existed at common law, the court would have been bound by it in 1990.

That is why this is a very important issue for the future work of the commissioner, not only in the Senate but also in the House of Commons. It is a very important issue for the supremacy of our Parliament to legislate our own privileges. It touches on something in the Constitution that we might not like but that exists, not only in section 18 but also in section 4 of the Parliament of Canada Act. It is repeated in section 4 of that act.

We are amending the Parliament of Canada Act to add the commissioner. We are dealing essentially with an issue whereby, in the Parliament of Canada Act, we recognize that we do not have the capacity because there is a limit to what we can do. As much as I am opposed to the idea of being limited by that, that is the law. There is already a precedent. I am not creating the precedent. The precedent is there, as the honourable senator knows.

**Le sénateur Carstairs:** L'honorable sénateur n'est peut-être pas en train de parler de l'affaire *Rost c. Edwards* aujourd'hui, mais il me semble que c'est ce qu'il indique clairement. À dire vrai, cette décision est d'une valeur discutable, dans le contexte canadien.

**Le sénateur Joyal:** Je le répète, la décision peut ne pas nous plaire, mais le comité mixte des Communes et de la Chambre des lords a recommandé en 1999 à la Chambre des communes britannique de légiférer après cette cause, mais elle ne l'a pas fait. Il y a donc une contrainte qui nous est imposée. Voilà l'obstacle qui nous empêche de protéger au moyen du privilège parlementaire le statut de notre commissaire.

Si, au Royaume-Uni, les Communes avaient légiféré après l'affaire *Rost c. Edwards*, comme l'a recommandé le comité mixte en 1999, je crois que nous pourrions parfaitement légiférer sur les privilèges de notre commissaire. Toutefois, il existe maintenant une limite, que cela nous plaise ou non, et nous avons l'article 18, que cela nous plaise ou non. Nous sommes donc liés par ces deux éléments qui, selon moi, sont incontournables dans la définition de la protection que nous souhaitons accorder à notre commissaire.

**Le sénateur Carstairs:** Sénateur, il est très clair que la Chambre des lords a recommandé de préciser la question du privilège. Ce n'est pas du tout comme dire qu'elle a recommandé l'établissement d'un nouveau privilège. Elle a dit très nettement que le privilège existait, mais qu'il fallait le préciser. Elle a dit qu'il existe un privilège et que, si les tribunaux en doutent, nous devrions légiférer pour dissiper ce doute.

**Le sénateur Joyal:** En toute déférence pour le leader, je devrais peut-être faire circuler le passage du rapport du comité mixte où il est dit clairement que le privilège n'existe pas et qu'il faut le créer par voie législative. S'il existait, nous n'aurions pas besoin de légiférer. Il existerait en common law. La loi ne contiendrait rien de plus que ce qui existe en common law. Or, le privilège n'existe pas en common law. Si tel était le cas, les tribunaux auraient été liés par ce fait, en 1990.

Voilà pourquoi il s'agit d'une question fort importante pour le travail à venir du commissaire, non seulement au Sénat mais aussi aux Communes. Il est très important pour la suprématie de notre Parlement de légiférer sur nos propres privilèges. Cela concerne une disposition constitutionnelle qui ne nous plaît pas forcément, mais qui existe, non seulement à l'article 18, mais aussi à l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada. Cette disposition est reprise dans l'article 4 de ce texte.

Nous modifions la Loi sur le Parlement du Canada pour établir un poste de commissaire. Il s'agit essentiellement de ceci: dans la Loi sur le Parlement du Canada, nous reconnaissons que nous n'avons pas un certain pouvoir, parce qu'une limite est imposée à ce que nous pouvons faire. Si opposé que je sois à l'idée d'être ainsi limité, la loi est ainsi faite. Il existe déjà un précédent. Ce n'est pas moi qui le crée. Il existe, comme l'honorable sénateur le sait.

Perhaps the advisers from the Privy Council should look into that issue again, come back to us with a clear analysis of the precedent of 1871 and address how we can interpret that in the light of what we are proposing to do today.

**Senator Carstairs:** Just as we put the constitutional wording on the record, it is also important to put something on the record from the first report of the joint committee on parliamentary privilege in the United Kingdom. In Chapter 2: Freedom of Speech and Article 9 of the Bill of Rights, section 123, they said:

It would not be appropriate for us to venture a view on the correctness of this decision as a matter of law.

They were talking about the *Rost v. Edwards* case.

But we are in no doubt that, if this decision is correct, the law should be changed. As the law now stands, it is open to a court to investigate and adjudicate upon an alleged wrongful failure to register. That ought to be a matter for Parliament alone, in the same way as any other alleged breach of its rules is a matter for Parliament alone. We recommend that legislation should make clear that keeping the registers (and hence the registers themselves) are proceedings in Parliament.

There is nothing in the work of that committee, senator, to make me believe that they did not think their privilege remained intact.

**Senator Joyal:** However, we live with the decision as it stands now. As much as I do not accept the decision in terms of the interpretation of the proceedings, that is the law. The recommendation was to clarify that for a final decision so that we have clear privileges enacted by statute in the U.K., and could protect ourselves in the same manner.

This is a very important element in assuring ourselves that the work of our commissioner will be done in absolute trust and faith and the actions and activities will be done within the proceedings of Parliament. This is an important issue that has not been canvassed at all in the other place. I have read the debates that took place in the other place. There has been, to say the least, an oversight on their part. This is an issue upon which we must satisfy ourselves before we vote. In the alternative, we must have an amendment that stipulates that the issue is not clear.

I suggest that clause 20.5 be amended to state "as far as applicable" to stipulate that something needs to be clarified. That is the least we can say of the situation in Great Britain at present. If we add the words "as far as applicable," we would maintain the capacity of the commissioner to act within the privileges of Parliament.

**Senator Carstairs:** With the greatest respect, senator, it is not the law in Canada. You keep saying that it is the law. It is not the law in Canada. We have *Tafler* and many other cases that we can cite that would be a better explication of what is law in our

Peut-être les conseillers du Conseil privé devraient-ils revoir la question et nous présenter une analyse claire du précédent de 1871 et expliquer comment nous pouvons interpréter ce fait à la lumière de ce que nous nous proposons de faire aujourd'hui.

**Le sénateur Carstairs:** Si nous évoquons le libellé de la Constitution, il importe tout autant de citer un passage du premier rapport du comité mixte sur le privilège parlementaire au Royaume-Uni. Au chapitre 2, consacré à la liberté d'expression et à la partie 9 de la déclaration des droits, article 123, le comité écrit:

Il ne conviendrait pas que nous osions proposer une opinion sur le bien-fondé de cette décision en droit.

Il s'agit de l'affaire *Rost c. Edwards*.

Toutefois, il ne fait aucun doute que, si cette décision est juste, il faudrait modifier la loi. En effet, avec la loi telle qu'elle est, un tribunal peut fort bien se saisir d'une allégation de refus répréhensible de s'inscrire et rendre une décision. Or, cela devrait relever du seul Parlement, comme toute autre allégation de manquement aux règles parlementaires relève du Parlement seulement. Nous recommandons que la loi dispose clairement que la tenue de registres (et donc les registres eux-mêmes) est du ressort du Parlement.

Il n'y a donc rien dans les travaux de ce comité, sénateur, qui m'incite à croire qu'il ne pensait pas que le privilège demeurerait intact.

**Le sénateur Joyal:** Toutefois, nous devons tenir compte de la décision qui a été rendue. Si opposé que je sois à la décision, à cause de son interprétation de la procédure, telle est la loi. Il a été recommandé de bien préciser la question pour qu'une décision finale soit possible, de façon que nous ayons des privilèges clairs définis par voie législative au Royaume-Uni et que nous puissions nous protéger de la même manière.

Il s'agit d'un élément très important pour nous assurer que le travail de notre commissaire se fasse dans un climat de confiance absolue et que ses mesures et activités soient considérées comme celles du Parlement. Cette question importante n'a absolument pas été abordée à l'autre endroit. J'ai lu les débats des Communes. Il y a eu, pour dire le moins, un oubli de leur part. C'est une question qu'il faut tirer au clair avant de nous prononcer. L'autre possibilité est d'adopter un amendement disant que la question n'est pas claire.

Je propose de modifier l'article 20.5 pour ajouter «pour autant qu'ils s'appliquent», de façon à signifier qu'il y a quelque chose à préciser. C'est le moins qu'on puisse dire de la situation qui existe actuellement en Grande-Bretagne. Si nous ajoutons ces mots, nous maintiendrons la capacité du commissaire d'agir dans le cadre des privilèges du Parlement.

**Le sénateur Carstairs:** Avec le plus grand respect, je vous dirai, sénateur, que ce n'est pas la loi au Canada. Vous ne cessez de répéter que c'est la loi. Ce n'est pas la loi au Canada. Nous avons l'affaire *Tafler* et bien d'autres causes que nous pourrions citer et



country. As for the administration of ethics rules by senators, I think there is ample case law to support our view that these are protected by privilege.

**Senator Beaudoin:** I am tempted by the question of Senator Joyal, but I will not discuss it today. There is another solution.

We do not think we may block access to the court. Whether we use the statutory route for a commissioner or we select the rules system, we can never say that it cannot be brought before the court, because we live under the rule of law and Parliament is no longer the highest court of the land in our country. The Constitution is the highest court in the land.

I think that we make a mistake when we say that there is a possibility of doing this and that. There are two possibilities. The first is a statute, and the court will, in due time, make a dividing line between what is judicial and what is parliamentary. Second, we may select the rules system, but even that does not block access to the court. It is always possible to go to a court of justice. It is not I who am saying that; it is our system.

We cannot have a system that is "intramuros." I cannot see how the population will accept something that is entirely under the privilege system. It is quite possible to have a rules system. There are two possibilities. However, if we think that making it a rules system means it will never go to the court, that is a mistake. There is always the possibility of going to the court. To me, there is no doubt. The rule of law is part of our Constitution.

On the question of privilege, there is no doubt that we need that. There is no doubt that, regardless of which system we select, the court will have to draw a dividing line between what is privilege and what is judicial. They have done that in other areas and they will do it for the legislative branch of the state.

It is true that we must decide between the statutory route and the rules system.

However, I think the public would prefer a statutory system rather than an intramural system.

On the other question, I agree with Senator Joyal that section 18 is clear-cut. However, one possibility is not before us. Since 1982, we have been able to amend anything in the Constitution; that is another matter. Could you comment on that?

**Senator Carstairs:** I was a member of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs when you were the Chair, and then when I was the Chair, you were my Deputy Chair. Therefore, I am not sure that I would want to call into question anything that you have to say because you are the constitutional expert; there is no question about that. Essentially, you cannot absolutely block the access of the courts. That is what

qui expliqueraient mieux l'état du droit chez nous. Quant à l'application des règles d'éthique par les sénateurs, j'estime qu'il existe une abondante jurisprudence pour étayer notre opinion, soit que les activités du conseiller sont visées par le privilège.

**Le sénateur Beaudoin:** La question du sénateur Joyal m'intéresse, mais je ne vais pas en discuter aujourd'hui. Il y a une autre solution.

Nous ne pensons pas pouvoir interdire le recours aux tribunaux. Que nous préférons la voie législative dans le cas d'un commissaire ou que nous optons pour un système fondé sur le règlement, nous ne pouvons jamais dire qu'une affaire ne peut être portée devant les tribunaux, car nous vivons dans une société qui respecte la primauté du droit, et le Parlement n'est plus la plus haute cour de justice au Canada. C'est la Constitution qui l'est.

Selon moi, ce serait une erreur de dire qu'il y a possibilité de faire ceci ou cela. Il y a deux possibilités. La première est de recourir à un texte législatif, et, en temps et lieu, les tribunaux traceront la ligne de partage entre le judiciaire et le parlementaire. Deuxièmement, nous pouvons opter pour un système fondé sur le règlement, mais même cette façon de faire n'écarte pas le recours aux tribunaux. Il est toujours possible de s'adresser aux tribunaux. Ce n'est pas moi qui le dis; c'est notre système qui est ainsi fait.

Nous ne pouvons pas avoir un système «intra muros». Je ne vois pas comment la population pourrait accepter quelque chose qui relève entièrement du régime du privilège. Il est fort possible que notre système repose sur le règlement. Les deux possibilités existent, mais c'est une erreur de penser que le système reposant sur le règlement veut dire qu'il ne sera jamais possible de faire intervenir les tribunaux. Cela ne fait pour moi aucun doute. La primauté du droit est prévue dans notre Constitution.

Quant à la question de privilège, il ne fait aucun doute que nous en avons besoin. Il est certain que, peu importe le système que nous choisirons, les tribunaux devront tracer une ligne de démarcation entre ce qui relève du privilège et le judiciaire. Ils l'ont fait dans d'autres domaines, et ils le feront pour le pouvoir législatif de l'État.

Il est vrai que nous devons faire un choix entre la voie législative et le système fondé sur le règlement.

Néanmoins, la population préférerait selon moi un système prévu dans une loi à un système intra muros.

Quant à l'autre question, je suis d'accord avec le sénateur Joyal pour dire que l'article 18 est fort clair. Il y a cependant une possibilité qui ne s'offre pas à nous. Depuis 1982, nous n'avons rien pu modifier dans la Constitution. C'est une toute autre question. Qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Carstairs:** Je siégeais au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lorsque vous en étiez le président. Quand j'en ai assumé la présidence, vous étiez vice-président. Je ne suis donc pas très sûr de vouloir remettre en question quoi que ce soit que vous ayez dit, car vous êtes le constitutionnaliste. Cela ne fait aucun doute. En somme, il est impossible d'interdire tout à fait le recours aux tribunaux.



all of this jurisprudence is about — going before the courts. In each case that went before the courts, parliamentary privilege was recognized.

**Senator Beaudoin:** Yes.

**Senator Carstairs:** That is the critical element. Things have gone to the courts in the past, but each time, the courts have ruled in favour of parliamentary privilege.

The honourable senator spoke about a statutory versus a rules system; the bill proposes a system that uses both. It provides for the ethics officer by statute and for the evolution of Senate rules. That is a good balance between the two systems. Some would suggest that it be statutory in both cases and others that it be rules-based in both cases.

Senators, you have before you a bill that proposes elements of both. It is the best and preferred option.

**Senator Beaudoin:** There is a comparison between conventions and privileges. Honourable senators may remember cases at the time of the patriation of the Constitution, when the court said that there was a convention such that you could not go to London alone with two provinces because that would be against a convention. The court said that we may identify a convention, but if the convention were violated, the remedy would be in the political arena. It is the same with privileges. The court may identify our privileges and respect them, I have no doubt, but they cannot take our place. The courts may identify what is necessary as a privilege and then it is up to us to comply. We operate according to our privileges. The convention of the Constitution and the privileges of Parliament are the same.

I am not afraid of the Supreme Court. Quite the contrary, because the court will always respect parliamentary privileges, whether established by statute or by rules. Which system is best is certainly debatable.

**Senator Carstairs:** I thank the honourable senator for his clear defence of privileges. He and I are in complete agreement that the courts will respect the privileges of Parliament.

**Senator Stratton:** I thank the honourable senator for her patience. I had asked her a question yesterday in the chamber because I would like to address the subject of perception. In the end, the public will be the true judge of whether we have done a good job. In Parliament today there are ethical principles, rules and obligations for public office-holders to follow. Is that correct?

**Senator Carstairs:** Public office-holders are not only ministers, but ministers are certainly public office-holders, yes.

**Senator Stratton:** They must follow a certain set of guidelines established by the Prime Minister.

**Senator Carstairs:** That is right.

C'est l'enjeu de toute cette jurisprudence: le recours aux tribunaux. Dans toutes les affaires soumises aux tribunaux, le privilège parlementaire a été reconnu.

**Le sénateur Beaudoin:** Effectivement.

**Le sénateur Carstairs:** C'est là l'élément crucial. Les tribunaux ont été appelés à se prononcer par le passé, mais ils ont à chaque fois rendu une décision en faveur du privilège parlementaire.

L'honorable sénateur a fait une distinction entre un système fondé sur une loi et un système reposant sur le règlement. Le projet de loi propose un système qui fait appel aux deux. En effet, le poste de conseiller en éthique est prévu par une loi, mais il permet aussi l'évolution du règlement du Sénat. C'est un bon équilibre entre les deux systèmes. Certains proposent qu'on opte pour un système entièrement prévu dans une loi et d'autres pour un système fondé sur le règlement.

Sénateurs, vous êtes saisi d'un projet de loi qui propose un système constitué d'éléments des deux. C'est la meilleure option, celle qui est préférée.

**Le sénateur Beaudoin:** Les conventions et les privilèges se comparent. Les honorables sénateurs se souviendront peut-être de causes qui remontent à l'époque du rapatriement de la Constitution. Les juges ont dit qu'une convention voulait qu'on ne s'adresse pas à Londres avec l'appui de seulement deux provinces. Ils ont dit que nous pouvions définir une convention, mais que, si elle était enfreinte, le recours se situait dans l'arène politique. Il en va de même pour les privilèges. Les tribunaux peuvent définir nos privilèges et les respecter, certainement, mais ils ne peuvent pas se substituer à nous. Les tribunaux peuvent définir ce qui est nécessaire comme privilège, et c'est ensuite à nous de nous y conformer. Nous accomplissons nos travaux dans le respect de nos privilèges. Les conventions constitutionnelles et les privilèges du Parlement sont semblables.

Je ne redoute pas la Cour suprême, bien au contraire, car elle respecte toujours les privilèges parlementaires, qu'ils soient établis par une loi ou par le Règlement. Quant à savoir quel système est préférable, cela est sujet à discussion.

**Le sénateur Carstairs:** Je remercie l'honorable sénateur de cette défense fort claire des privilèges. Lui et moi sommes tout à fait d'accord pour dire que les tribunaux respecteront les privilèges du Parlement.

**Le sénateur Stratton:** Je remercie l'honorable sénateur de sa patience. Je lui ai posé une question hier au Sénat, car je voudrais parler de la question de la perception publique. Au bout de compte, c'est le public qui dira si nous avons fait un bon travail. Au Parlement, aujourd'hui, il y a des principes éthiques, des règles et des obligations auxquels les titulaires de charge publique doivent se conformer. Est-ce exact?

**Le sénateur Carstairs:** Les ministres ne sont pas les seuls titulaires de charge publique, mais ils sont certainement du nombre, effectivement.

**Le sénateur Stratton:** Ils doivent respecter des lignes directrices établies par le premier ministre.

**Le sénateur Carstairs:** C'est exact.

**Senator Stratton:** The guidelines are published. I asked you yesterday whether it is the responsibility, or should it be the responsibility, of each minister to read, understand and follow those guidelines. The honourable senator — not to put words into her mouth — agreed with that.

Fundamentally, if you were to establish a set of guidelines, ethics principles or rules, you would have the same problem that we have currently, with, I believe, four ministers who contravened those ethics principles, rules and obligations. My fear would be that all of the work that we have done would be negated. It would have gone by the board, because the public sees that the Senate enacted its set of rules and then that happens. It is the same with blind trusts. It does not seem to matter what kind of rules or guidelines we establish because there is the public perception that rules governing a blind trust can be circumnavigated, allowing certain things to occur.

I would like Senator Carstairs to try to assure me of something. In the enactment of this bill and the establishment of the subsequent rules and regulations, how will we possibly overcome public cynicism if we continue to face cases such as we have now? It seems inevitable: We put rules in place and then there are still problems. How will we overcome or lessen the cynicism that exists and is getting worse? That is the problem I have with this bill.

**Senator Carstairs:** Senator, you and I come from different positions on this. In the chamber yesterday you asked me if I thought that ministers should read the guidelines. I indicated that I could only speak for myself. Obviously, if I were to put my name at the bottom of some guidelines, I would certainly read them first to ensure that I was in complete compliance.

The public is cynical, and one way to address that is to be clear about the rules that senators and members of the House of Commons are obligated to follow. Will we have perfect human beings in the Senate and House of Commons at all times? I do not think there are perfect human beings. Will some of those imperfect human beings make mistakes on occasion? I suspect they will. If there are no guidelines, their chances of making mistakes are probably greater. When mistakes are made, particularly with respect to the other place, the electoral process enters the equation when those mistakes become part of the public record during an election campaign. The public is able to say that the guidelines were not followed and there is a choice to be made about whether the individual should be re-elected. That is why Senate guidelines, if anything, should be stronger than in the other place.

**Senator Stratton:** In respect of the ethics principles, rules and obligations for current public office-holders, there is no penalty apart from the electoral process for those who contravene those guidelines?

**Senator Carstairs:** There are other penalties. Obviously, the ultimate penalty would be if the Prime Minister thought that the violation was of sufficient magnitude to remove the individual from cabinet.

That would be the ultimate sanction for a member of cabinet.

**Le sénateur Stratton:** Les lignes directrices sont publiées. Je vous ai demandé hier si c'était ou devrait être la responsabilité de chaque ministre de lire, comprendre et respecter ces lignes directrices. Je ne veux pas vous mettre des mots dans la bouche, mais vous avez répondu par l'affirmative.

Fondamentalement, si vous deviez établir un ensemble de lignes directrices, de principes éthiques ou de règles, vous seriez toujours aux prises avec le problème que nous avons maintenant, avec quatre ministres qui ont contrevenu aux principes et règles et manqué à leurs obligations. Ce que je crains, c'est que tout notre travail ne soit ainsi réduit à néant. Tout serait jeté par-dessus bord parce que le public a constaté que le Sénat s'est donné un ensemble de règles, mais que cela n'empêche rien. Il en va de même pour les fiducies sans droit de regard. On dirait que, peu importe les règles ou les lignes directrices qui sont mis en place, le public a l'impression qu'il est possible de contourner les règles, ce qui rend alors possibles certains comportements.

Je voudrais que le sénateur Carstairs me donne des assurances sur un point. Si le projet de loi est promulgué et si des règles sont ensuite établies, comment pourrions-nous surmonter le cynisme du public si nous continuons à avoir des incidents comme ceux de maintenant? Cela semble inévitable. Nous adoptons des règles, et les problèmes subsistent. Comment allons-nous surmonter ou atténuer le cynisme qui est déjà présent et qui s'aggrave? Voilà le problème que me pose le projet de loi.

**Le sénateur Carstairs:** Sénateur, ma position diffère de la vôtre. Au Sénat, hier, vous m'avez demandé si, selon moi, les ministres devaient lire les lignes directrices. J'ai dit que je ne pouvais vous faire qu'une réponse personnelle. Chose certaine, si je devais signer des lignes directrices, je commencerais par les lire pour m'assurer que je les respecte intégralement.

Le public est cynique, et une solution consiste à énoncer clairement les règles que les sénateurs et les députés sont tenus de suivre. Les êtres humains qui se retrouvent au Sénat et aux Communes seront-ils tous toujours parfaits? Ils ne sont pas parfaits. Certains de ces êtres humains imparfaits commettront-ils des erreurs, à l'occasion? Sans doute que oui. Mais s'il n'y a pas de lignes directrices, il est probable que les risques d'erreur seront plus grands. Lorsque des erreurs sont commises, notamment à l'autre endroit, le processus électoral intervient, lorsque ces erreurs sont étalées au cours d'une campagne électorale. Les électeurs peuvent dire que les lignes directrices n'ont pas été suivies et se demander s'il y a lieu de réélire telle ou telle personne. C'est pourquoi les lignes directrices du Sénat, pour peu qu'elles doivent être différentes de celles de l'autre endroit, devraient être plus exigeantes.

**Le sénateur Stratton:** En ce qui concerne les principes éthiques, les règles et les obligations des actuels titulaires de charge publique, il n'y a aucune sanction, en dehors du verdict électoral, pour ceux qui contreviennent aux lignes directrices.

**Le sénateur Carstairs:** Il y a d'autres sanctions. De toute évidence, la sanction la plus lourde serait que le premier ministre juge le manquement assez grave pour expulser le contrevenant du Cabinet.

Ce serait la sanction ultime pour un membre du Cabinet.



**Senator Stratton:** Has that occurred? If so, how many times?

**Senator Carstairs:** I do not have the number of such occurrences, but I can indicate that the former Minister of Defence found himself in that situation.

**Senator Stratton:** Forgive me, but I think that builds on the cynicism of the public. If it were affected in a positive way, it would be indicated. I am not talking about Liberals, Tories or Alliance members but about the very nature of the beast. I think that no matter what we do, we will still be faced with that, because as you said, we are imperfect creatures. I fear that if we establish a set of rules, we will be nailed and our work will be negated to such a degree that we will wonder why we are doing it. That is just an editorial comment on my part.

**Senator Carstairs:** I would like to comment on the editorial comment. I have been subject to not only the rules of this place in terms of the guidelines for public office-holders but also to the statutory requirements in the Province of Manitoba, which has clear guidelines and statutory provisions for a disclosure that was required to take place within 15 days of any new session of the legislature. That occurred each year. There was a confidence level in Manitoba as a result of that piece of legislation. Members of the legislative assembly were required to fill it out a disclosure form and, in our case, file it with the clerk of the legislative assembly. I think that not only brought home the rules to the members of the assembly but also made the public aware of the rules with which members were required to comply.

**Senator Stratton:** There are existing rules for ministers and they are contravened constantly. I just do not see what we are accomplishing by having the Prime Minister bring down a set of rules and ethical principles when non-compliance will still occur. What will we have accomplished? We have a wonderful set of ethics rules and guidelines that the Prime Minister established and four ministers have contravened it recently. That problem occurs constantly. My worry is that the bill will only serve to increase public cynicism toward this place.

**Senator Downe:** I will be brief. I was subject to the rules in my previous position. It is important to address the point just raised about the purpose of having rules. The way to avoid violation of the rules is to follow them. You have indicated that four ministers have violated the rules; that is news to me. The Ethics Counsellor, Mr. Wilson, is reviewing some cases, according to media reports, but I do not think he has made a ruling. We know the case that Senator Carstairs referred to earlier, when the former Minister of National Defence was found in violation and was forced to leave cabinet. That is a big penalty. Hundreds of people are covered by the rules, but we hear about very few who do not follow them.

**Senator Stratton:** Are you asking me a question?

**Senator Downe:** No, I am making a statement. I do not have a question.

**Le sénateur Stratton:** Cela est-il jamais arrivé? Si oui, combien de fois?

**Le sénateur Carstairs:** Je ne peux pas donner de chiffres, mais je rappelle que c'est le sort qui a été réservé à l'ancien ministre de la Défense.

**Le sénateur Stratton:** Excusez-moi, mais je crois que cela ne fait que renforcer le cynisme du public. S'il y avait un effet positif, cela serait indiqué. Je ne veux pas parler des membres des partis libéral, conservateur ou allianciste, mais de la nature même de la bête. Selon moi, peu importe ce que nous ferons, nous nous heurterons toujours au même problème parce que, comme vous l'avez dit, nous sommes des créatures imparfaites. Je crains que, si nous établissons des règles, nous ne nous fassions clouer au pilori et notre travail sera contredit à tel point que nous nous demanderons pourquoi nous nous sommes donné cette peine. C'était mon éditorial.

**Le sénateur Carstairs:** Je voudrais commenter l'éditorial. J'ai été assujettie non seulement aux règles en place au Sénat, pour ce qui est des lignes directrices visant les titulaires de charge publique, mais aussi aux exigences du Manitoba, qui a des lignes directrices claires et des dispositions législatives exigeant la divulgation des intérêts dans les 15 jours suivant toute nouvelle session de l'Assemblée législative. Cette exigence s'appliquait tous les ans. Grâce à cette loi, il régnait une certaine confiance au Manitoba. Les députés à l'assemblée étaient tenus de remplir un formulaire de divulgation et de le remettre au greffier de l'assemblée. Cela non seulement faisait comprendre l'importance des règles à tous les députés, mais faisait connaître aussi au public les règles que les députés étaient tenus de respecter.

**Le sénateur Stratton:** Il existe des règles applicables aux ministres, et elles sont enfreintes constamment. Je ne vois vraiment pas ce que nous pourrions obtenir si le premier ministre impose une série de règles et de principes en matière d'éthique, alors qu'il y aura toujours des manquements. Qu'aurons-nous accompli? Nous avons une très belle série de règles et de principes, et quatre ministres y ont dérogé récemment. Le problème revient constamment. Je crains que le projet de loi ne fasse qu'aggraver le cynisme dans la population à l'égard de notre institution.

**Le sénateur Downe:** Je serai bref. J'étais soumis à des règles à mon poste précédent. Il est important de revenir sur le point tout juste soulevé au sujet de l'importance des règles. La façon d'éviter de violer les règles, c'est de les suivre. Vous avez dit que quatre ministres avaient violé les règles. Première nouvelle. Le conseiller en éthique, M. Wilson, étudie quelques cas, d'après les médias, mais je ne pense pas qu'il ait rendu de décision. Nous sommes au courant du cas dont le sénateur Carstairs a dit un mot tout à l'heure: l'ancien ministre de la Défense nationale a été jugé coupable, et il a dû quitter le Cabinet. C'est une sanction sévère. Des centaines de personnes sont visées par les règles, mais rares sont ceux qui ne les suivent pas.

**Le sénateur Stratton:** Me posez-vous une question?

**Le sénateur Downe:** Non, j'expose mon point de vue. Je n'ai pas de question à poser.



**The Chairman:** Senator Carstairs, I thank you for appearing before us today.

Senators, if you have names of witnesses that you would like to hear from on this issue, please submit the lists today or tomorrow.

**Senator Grafstein:** Is it possible for Senator Carstairs to appear again? There are questions on the drafting of the bill and the separation of powers that are rather hazy. Mr. Boudria is unable to return and we need a representative of the government to put answers to these questions on the record. I will not take long, but there are a number of questions dealing with the separation of powers as it applies to specific provisions in the statute that we have not had a chance to address.

**The Chairman:** Senator Grafstein, could I ask you to put those questions in writing?

**Senator Grafstein:** It would be better if we could impose upon the leader to come back. I will not take long. I do not intend the exchange to be more than five or six minutes. The written questions and answers are not as elucidating because I may not phrase them carefully, but there are some important questions of principle. It would be good if she could come back for a brief time tomorrow, when we could deal with it quickly.

**Senator Andreychuk:** Another suggestion would be that we hear from all the witnesses first and then call upon the minister at the end of our deliberations. If some of our questions have not been answered, or new perspectives arise during the course of the witness testimony, then we would put those to the minister. That has been the routine of the committee.

**The Chairman:** It has been routine in other committees.

**Senator Carstairs:** I am at the disposal of the committee.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, October 29, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-34, to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other acts in consequence, met this day at 12:14 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome. We have before us today Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel. Mr. Audcent, please proceed.

**La présidente:** Sénateur Carstairs, je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui.

Sénateurs, si vous avez des noms de témoins dont vous voudriez entendre le point de vue sur cette question, vous êtes priés de les présenter aujourd'hui ou demain.

**Le sénateur Grafstein:** Madame le sénateur Carstairs peut-elle comparaître de nouveau? Il y a des questions sur le libellé du projet de loi et sur la séparation des pouvoirs. Certains points sont plutôt flous. M. Boudria ne peut comparaître de nouveau, et il nous faut un représentant du gouvernement pour répondre publiquement à ces questions. Ce ne sera pas long, mais nous n'avons pas pu poser un certain nombre de questions sur la séparation des pouvoirs qui concernent des dispositions particulières de la loi.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, pourrais-je vous demander de rédiger ces questions?

**Le sénateur Grafstein:** Il serait préférable que le leader revienne, si nous pouvons le lui demander. Ce ne sera pas long. Je ne voudrais pas que l'échange dure plus de cinq ou six minutes. Les questions et réponses écrites ne permettent pas d'élucider aussi bien les problèmes. Je risque de ne pas formuler les questions avec soin, mais il se pose des questions de principe importantes. Il serait bien que madame le leader puisse revenir pour une brève comparution demain. Nous pourrions régler l'affaire rapidement.

**Le sénateur Andreychuk:** Une autre possibilité serait que nous entendions tous les témoignages d'abord, et nous pourrions recevoir madame le leader en fin de séance. Si certaines de nos questions sont restées sans réponse ou si de nouveaux points de vue ont surgi pendant les témoignages, nous pourrions en parler avec le ministre. C'est une pratique courante du comité.

**La présidente:** Dans d'autres comités également.

**Le sénateur Carstairs:** Je suis à la disposition du comité.

**La présidente:** Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 29 octobre 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement à qui a été renvoyé le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 12 h 14 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Bienvenue à tous. Nous allons entendre aujourd'hui M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire. Monsieur Audcent, la parole est à vous.

*[Translation]*

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Honourable senators, it is a pleasure to appear again before this committee to speak about the proposed reform and give you the background information. When I appeared before this committee on February 12, February 18, and June 4, I went through the main themes I want to develop in my presentation today.

The reform proposed to you is two-pronged: reform of the law and adoption of an internal code. Once the structure will be ready, it will be possible to define an internal code.

*[English]*

Of the two, reform of the law is more serious as reform in this area is hard to accomplish. An internal code should be more responsive to needs for improvements as they manifest themselves.

The policy reason underlying reform is modernization and codification of the regime. Modernization and codification generally applies "out with the old and in with the new." However, the present proposal retains substantial elements of the old regime in addition to bringing in a new regime. I would remind honourable senators of two proposals that I have made to you and that I continue to recommend for your consideration. First, that section 16 of the Parliament of Canada Act be repealed and replaced with a provision in the new internal code. The second one is that the definitions of "official" / "fonctionnaire" in the Criminal Code be amended to clarify the law. In that case, section 119 of the Criminal Code would continue to apply to parliamentarians as it was originally intended. However, sections 121 and 122, which apply to officials / fonctionnaires, would not apply to parliamentarians. It is my contention — which I have made before — that it was never intended by Parliament to apply to parliamentarians.

Having said that, the interaction of the law of parliamentary privilege with whatever regime you might establish has been one of your concerns. It is worth remembering that the privileges, immunities and powers of the Senate and senators are the same as those of the House of Commons and its members, and that the rights of both Houses have their foundation in the rights of the House of Commons at Westminster.

To set the stage for your deliberations, it is worth quoting a passage from a recent English judgment of Mr. Justice Popplewell in a 1990 judgment of the Court of Queen's Bench. Justice Popplewell cited an earlier judgment in his ruling. I quote:

I think that the House of Commons is not subject to the control of Her Majesty's courts in its administration of that part of the statute-law which has relation to its own internal proceedings, and that the use of such actual force as may be necessary to carry into effect such a resolution as the one before us is justifiable. Many authorities might be cited for

*[Français]*

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire:** Honorables sénateurs, il me fait plaisir de comparaître à nouveau devant ce comité pour vous parler de la réforme proposée et en produire la documentation. Lors de mes témoignages précédents devant ce comité, le 12 février, le 18 février et le 4 juin, j'ai exposé les thèmes principaux qui feront l'objet de ma présentation d'aujourd'hui.

La réforme qui vous est proposée comporte deux volets: la réforme de la loi et l'adoption d'un code interne. Une fois la structure sur pied, un code interne pourra être défini.

*[Traduction]*

Des deux, la réforme de la loi est le volet le plus important, puisque la réforme dans ce domaine est difficile à accomplir. Un code interne devrait être plus attentif aux besoins d'amélioration, à mesure qu'ils se manifestent.

Sur le plan politique, la réforme est nécessaire pour des raisons de modernisation et de codification du régime. Généralement, la modernisation et la codification consistent à substituer le nouveau à l'ancien. Cependant, la proposition actuelle conserve d'importants éléments de l'ancien régime en plus de préconiser un nouveau régime. Je tiens à rappeler aux honorables sénateurs deux propositions que je leur ai faites et que je continue à leur recommander d'examiner. Tout d'abord, je recommande l'abrogation de l'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada et son remplacement par une disposition dans le nouveau code interne. Deuxièmement, je recommande de modifier les définitions de «official» / «fonctionnaire» dans le Code criminel, de manière à clarifier la loi. Dans ce cas, l'article 119 du Code criminel devrait continuer à s'appliquer aux parlementaires, comme initialement prévu. Cependant, les articles 121 et 122 qui s'appliquent aux «officials» / «fonctionnaires» ne devraient pas s'appliquer aux parlementaires. Je suis convaincu en effet — comme je l'ai déjà expliqué — que le Parlement n'a jamais eu l'intention d'appliquer ces deux articles aux parlementaires.

Cela étant dit, vous vous êtes toujours préoccupés des interactions entre le droit du privilège parlementaire et un régime quel qu'il soit que vous déciderez d'établir. Il est bon de rappeler que les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et des sénateurs sont les mêmes que ceux de la Chambre des communes et des députés et que les droits des deux Chambres se fondent sur les droits de la Chambre des communes de Westminster.

En guise d'introduction à vos délibérations, il est bon de citer un passage d'un récent jugement anglais du juge Popplewell contenu dans un arrêt rendu en 1990 par la Cour britannique du Banc de la Reine. Le juge Popplewell s'appuyait sur une de ses décisions dans un jugement antérieur. Je le cite:

À mon avis, la Chambre des communes n'est pas sous le contrôle des tribunaux de Sa Majesté en ce qui a trait à l'administration de cette partie du droit législatif qui se rapporte à sa propre procédure interne et que l'usage de la force réelle jugée nécessaire pour appliquer une résolution telle que celle que nous avons devant nous me paraît



this principle; but I will quote two only ... Blackstone says, 1 Com. 163: "The whole of the law and custom of Parliament has its origins from this one maxim, 'That whatever matter arises concerning either House of Parliament ought to be examined, discussed, and adjudged in that House to which it relates, and not elsewhere.'"

Honourable senators, the law on parliamentary privilege is most complex and may be in a state of flux at present. The authorities are divided on what the law is, what its scope is and on what is the interrelationship of parliamentary privilege and the Canadian Charter of Rights and Freedoms. This concludes my opening remarks. I would be delighted to assist you further by answering questions.

**Senator Beaudoin:** I agree that we do not submit to the British courts. However, we have section 18 of the Constitution Act, 1867, which states that we cannot exceed the Parliamentary privileges of the United Kingdom, in the case of an identified privilege before the House of Lords. As you know, we cannot go over section 18 unless we amend that, but that is not the question here. To what extent is the decision of the British court binding?

**Mr. Audcent:** Honourable senators, section 4 of the Parliament of Canada Act defines what are to be the privileges, immunities and powers of the Canadian Houses. It contains two paragraphs. Paragraph (a) provides that the Senate, House of Commons and their members hold and exercise the privileges, immunities and powers as at the time of the passing of the Constitution Act, 1867, were those held, enjoyed and exercised in the United Kingdom. We look to 1867, and we say if it was in 1867 in the United Kingdom House of Commons, then the Senate, the House of Commons and their members have it.

Paragraph (b) says that the privileges, immunities and powers that may be defined by act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the act held by the Commons House of Parliament of the United Kingdom. In other words, if you legislate a new privilege with respect to privileges, immunities and powers, if you refer yourself to this section, then you would have to go back to the United Kingdom and say, "this year, in 2003, as we legislate this new privilege, do they have it in the United Kingdom?"

There is a further complication to that, however. The further complication is that section 18 of the Constitution Act is a section that can be amended by the Parliament of Canada.

**Senator Beaudoin:** No doubt.

**Mr. Audcent:** If the Parliament of Canada can amend section 18 with a specific amendment, it could presumably do that with an implied amendment. If it does something inconsistent with section 18, you have an implied amendment. That was the

justifiable. On peut citer plusieurs autorités à l'appui de ce principe, mais je me contenterai d'en citer deux... Blackstone, 1 Com. 163: «La loi et la coutume parlementaires prennent leur origine dans la maxime suivante: "Toute affaire concernant l'une ou l'autre Chambre du Parlement se doit d'être examinée, discutée et jugée dans la Chambre à laquelle elle se rapporte et nulle par ailleurs"»

Honorables sénateurs, la loi concernant le privilège parlementaire est des plus complexes et traverse peut-être actuellement une période de transformation. Les autorités sont divisées sur la nature de la loi, sa portée et les liens entre le privilège parlementaire et la Charte canadienne des droits et libertés. Voilà qui conclut mes remarques préliminaires. Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

**Le sénateur Beaudoin:** Je conviens avec vous que nous n'avons pas à nous soumettre aux tribunaux britanniques. Cependant, nous avons l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui précise que nous ne pouvons excéder les privilèges parlementaires du Royaume-Uni, dans le cas d'un privilège identifié devant la Chambre des lords. Comme vous le savez, nous ne pouvons pas passer outre à l'article 18 à moins de le modifier, mais là n'est pas la question. Dans quelle mesure sommes-nous liés par la décision du tribunal britannique?

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada définit les privilèges, immunités et pouvoirs des chambres canadiennes. Il contient deux alinéas. L'alinéa a) précise que le Sénat, la Chambre des communes et leurs membres détiennent et exercent les privilèges, immunités et pouvoirs que possédaient, à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres. C'est le texte de 1867 qui fait référence et la loi précise que si ces privilèges existaient en 1867 à la Chambre des communes du Royaume-Uni, ils sont également dévolus au Sénat, à la Chambre des communes et à leurs membres.

L'alinéa b) précise qu'il est possible de définir les privilèges, immunités et pouvoirs par une loi du Parlement, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de cette loi, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres. En d'autres termes, si vous adoptez un nouveau texte relativement aux privilèges, immunités et pouvoirs, vous devez, si l'on se fie à cet article, retourner au Royaume-Uni et demander «aujourd'hui, en 2003, au moment de nous accorder ce nouveau privilège, nous voulons vérifier s'il existe au Royaume-Uni».

Cependant, il y a une autre complication qui vient du fait que l'article 18 de la Loi constitutionnelle peut être modifié par le Parlement du Canada.

**Le sénateur Beaudoin:** Sans aucun doute.

**M. Audcent:** Si le Parlement du Canada peut modifier l'article 18 en adoptant une modification précise, on peut supposer qu'il peut le faire à l'aide d'une modification implicite. S'il produit un effet non conforme à l'article 18, il s'agit d'une



reasoning of Mr. Justice Pigeon in a case called *Agricultural Products Act*, in 1978.

However, in a more recent judgment of the Supreme Court of Canada since the Charter in 1982, in a case called *Eurig Estate*, the court said that the Constitution is the Supreme Court of the land, and therefore you have to amend it expressly and not impliedly.

We have now those two Supreme Court of Canada authorities speaking to us — the second one favours form over substance, and the first one favours substance over form. The consequences of the analysis are enormous because it was done in the context of money bills. If you cannot amend the Constitution Act impliedly, it means the House of Commons cannot waive its privileges with respect to money bills.

**Senator Beaudoin:** To return to the main question, we no doubt have the right to amend, however, your argument is that we have such a right but it cannot be implicit. You have to make a decision. If you really want to amend section 18, you have to do it, okay. If you do not do it, the court, according to Mr. Justice Pigeon, would not accept a parliamentary privilege that would exceed section 18. Is it what he said in that case?

**Mr. Audcent:** I think it works the opposite way. Mr. Justice Pigeon's position would be that you can impliedly amend the Constitution. Therefore, if you do something inconsistent, it is all right if it is within your power to do it.

It is the newer position of the Supreme Court of Canada that says you must do an express amendment to section 18 before you can do something inconsistent with it. However, there is a great deal of difficulty with that newer position.

**Senator Beaudoin:** There was a case on section 53 for money bills also, and Mr. Justice Pigeon took the same attitude.

**Mr. Audcent:** That is the agricultural products reference — that is the case.

**Senator Andreychuk:** If I understand, the previous case was before the change in the Constitution. Before that, Parliament was supreme, in our opinion; and now we say the Constitution is. The decisions, in my opinion, are not contradictory; they are evolutionary, in the sense that you take into account the change in the Constitution and that makes a dramatic difference to me. That would be the first thing.

My other point is that we were going to amend in 2003, do we look at the privileges the British had in 1867, or can we bring it forward and look at the privileges that they have today? My understanding was that our starting point was 1867, and then it is our prerogative to work within the ambit of the British at that

modification implicite. Tel était le raisonnement du juge Pigeon dans le jugement intitulé *Loi sur les produits agricoles*, rendu en 1978.

Cependant, dans un arrêt rendu après l'adoption de la Charte en 1982, la Cour suprême du Canada a déclaré dans la cause *Succession Eurig* que la Constitution est la Cour suprême du pays et que sa modification doit se faire de manière explicite et non pas implicite.

Nous avons donc ces deux points de vue de la Cour suprême du Canada — le second qui privilégie la forme plutôt que le fond et le premier qui favorise le fond plutôt que la forme. Les conséquences de l'analyse sont énormes, parce qu'elle s'est déroulée dans le contexte des projets de loi de finances. S'il est impossible de modifier la Loi constitutionnelle de manière implicite, cela signifie que la Chambre des communes ne peut renoncer à ses privilèges en matière de projet de loi de finances.

**Le sénateur Beaudoin:** Revenons à la question principale. Nous avons sans aucun doute le droit de faire des modifications, cependant, vous affirmez que, si nous avons ce droit, la modification ne peut pas être implicite. Il faut prendre une décision. Si vous voulez réellement modifier l'article 18, il faut prendre les mesures nécessaires pour le faire. Sinon, la cour, selon le juge Pigeon, n'accepterait pas un privilège parlementaire qui passerait outre à l'article 18. Est-ce bien ce qu'il a dit dans ce jugement?

**M. Audcent:** Je crois que c'est le contraire. Le juge Pigeon estime que l'on peut implicitement modifier la Constitution. Par conséquent, on peut adopter une mesure non conforme, dans la mesure où l'on a le pouvoir de le faire.

C'est le nouveau point de vue de la Cour suprême qui préconise que l'on doit apporter une modification explicite à l'article 18 avant d'appliquer une mesure qui y déroge. Toutefois, ce nouveau point de vue pose d'énormes difficultés.

**Le sénateur Beaudoin:** Une autre affaire a traité de l'article 53 du projet de loi de finances et le juge Pigeon a adopté le même raisonnement.

**M. Audcent:** Il s'agit de la même affaire concernant les produits agricoles.

**Le sénateur Andreychuk:** Si j'ai bien compris, la cause précédente a été entendue avant le changement constitutionnel. Auparavant, nous disions que le Parlement était suprême; désormais, nous disons que la Constitution est suprême. À mon avis, ces décisions ne sont pas contradictoires. Elles témoignent de l'évolution, dans le sens que l'on tient compte du changement constitutionnel et pour moi, la différence est énorme. Voilà une première chose.

Par ailleurs, c'est en 2003 que nous avons l'intention de proposer une modification. Devons-nous nous en tenir aux privilèges qu'avaient les Britanniques en 1867 ou pouvons-nous actualiser notre analyse et nous pencher sur les privilèges dont ils jouissent aujourd'hui? J'avais l'impression que nous partions de

time, not in today's time. I got the other inference from you so I wanted clarification.

**Mr. Audcent:** With respect to your first question, the evolutionary one, it is a beautiful intervention. It is just like a judgment, and it is exactly what a court might say. A court might say something different because, as you know, judges and lawyers reason in different ways, so you end up with different results.

As I pointed out, I am of the view that *Eurig* brought with it many difficulties that the court had never heard in the context in which this case presented them. I gave you an example that if you cannot waive indirectly so much for the House of Commons being able to waive its privileges with respect to money bills when the Senate sends one. It will be an illegal act. Therefore, I have huge problems with that change and all the parliamentary procedure that could flow from a decision like that.

I have a problem with an argument that says that you give priority to form over substance. For example, how do we amend the Constitution Act by a bill? Depending on what we put in the bill — if we say in the bill section 18 is amended, it works; if we say and do in the bill the actual amendment, it does not work and it is all in the same bill. That is a form-over-substance result that is difficult to live with.

My answer to your second question is that there are two touchstones. The first is 1867, because it is the privileges, immunities and powers of 1867 that were conferred on us. That is what we have. For anything past that time that is done by statute. We have to look at the British state at that particular time and ask whether we are just catching up. We are allowed to catch up, but we are not allowed to bypass.

**Senator Beaudoin:** Since 1982, we have had a formula of amendment in Canada entirely. There is absolutely nothing in the Constitution of Canada that cannot be amended because section 38 is a residual clause for the amending formula. We have five facets, and one of them is the first one, 750, and it is residual. Therefore, there is no doubt that we may change by an amendment. However, it may be an amendment under section 44, which is just a federal statute, that may amend the Constitution. Do you agree with that?

**Mr. Audcent:** Senator, section 44 says, subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive Government of Canada or the Senate and House of Commons.

1867 et que c'était notre prérogative de nous accorder la même marge de manœuvre dont disposaient les Britanniques à l'époque, plutôt qu'à l'époque actuelle. Or, vous avez l'air de dire le contraire aussi, j'aimerais quelques précisions à ce sujet.

**M. Audcent:** Pour répondre à votre première question concernant l'évolution, c'est une magnifique intervention. Elle ressemble à un jugement et c'est exactement ce qu'un tribunal pourrait dire. Bien entendu, un tribunal pourrait se prononcer de manière différente, car, comme vous le savez, les juges et les avocats raisonnent de manière différente et aboutissent à des résultats différents.

Comme je l'ai indiqué, j'estime que la décision *Eurig* est à l'origine de nombreuses difficultés que la cour n'avait jamais soupçonnées dans le contexte de l'affaire dont elle était saisie. Je vous ai donné un exemple montrant que si vous ne pouvez déroger indirectement, la Chambre des communes ne peut renoncer à ses privilèges concernant les projets de loi de finances lorsque le Sénat en présente un. Ce serait un acte illégal. Par conséquent, ce changement me pose d'énormes problèmes et toute la procédure parlementaire pourrait découler d'une décision comme celle-là.

L'argument qui prétend donner la priorité à la forme plutôt qu'au fond me pose problème. Par exemple, comment un projet de loi peut-il modifier la Loi constitutionnelle? Tout dépend de ce que l'on met dans le projet de loi. Si le projet de loi précise que son intention est de modifier l'article 18, c'est possible; si l'on affirme et expose dans le projet de loi la modification comme telle, cela ne fonctionne pas et pourtant c'est le même projet de loi. C'est une conséquence du principe selon lequel la forme l'emporte sur le fond qui est difficile à accepter.

Ma réponse à votre deuxième question est que nous avons deux pierres de touche. La première est la Loi constitutionnelle de 1867, puisque ce sont les privilèges, immunités et pouvoirs de 1867 qui nous ont été conférés. Voilà ce que nous avons. Après cette date, tout a été décidé par des lois. Nous devons nous tourner vers la nation britannique à cette époque et nous demander si nous avons du rattrapage à faire. Nous pouvons faire du rattrapage, mais nous ne sommes pas autorisés à aller au-delà.

**Le sénateur Beaudoin:** Depuis 1982, il existe une formule d'amendement qui s'applique à tout le Canada. Il n'y a absolument rien dans la Constitution du Canada qui ne puisse être modifié, puisque l'article 38 est une clause résiduelle pour la formule d'amendement. Nous avons cinq facettes et la première d'entre elles, 750, est résiduelle. Par conséquent, nous pouvons hors de tout doute effectuer un changement par une modification. Cependant, ce sera peut-être une modification en vertu de l'article 44, soit une simple loi fédérale, pour modifier la Constitution. Partagez-vous ce point de vue?

**M. Audcent:** Sénateur, l'article 44 précise que, sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.



That is certainly a good argument that privilege fits within that, or the Senate and the House of Commons. If privilege does, then section 18 can be amended by section 44. The importance of that is it means it is amended by a bill, not by the constitutional amending procedure. If it is amended by a bill, you have a bill before you.

**Senator Beaudoin:** In a case like that I would suggest if ever we want to change something, we may amend it by a constitutional amendment.

**Mr. Audcent:** I suppose you could also do it by the constitutional amendment involving resolutions and a proclamation of the Governor General, but it does not appear to be necessary. It would appear that a bill of Parliament, Her Majesty and the Senate and the House of Commons would be adequate.

**Senator Andreychuk:** You are saying that if we present a bill in either the House or the Senate, by implication, it could be tantamount to an amendment. That is the inferential way.

**Mr. Audcent:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** Would it not also be perhaps within judicial interpretation, that rather than the court inferring that it is an amendment, they could interpret that the bill was beyond the scope and mandate and, therefore, rule that it was ultra vires. In this case, the court would not take the inferential, which seems to me to be the more preferred position if you want to give respect to the Constitution and not tamper with it in any way with either section 44 or section 18, unless we do it expressly.

**Mr. Audcent:** That is the exactly the point in the *Eurig Estate* decision, 1998, Supreme Court of Canada. There are two lines of reasoning. I do not think we have heard the final answer on this. The point is that legal reasoning can take different forms.

**Senator Ringuette:** In my non-legal knowledge and being probably naive, how can we say that this bill brings additional privileges and includes the Constitution?

We are not changing our privileges, but we are extending privileges to the new "officer." We are not requesting additional privileges; there is no change in there. We are only saying, that the officer who will look into our code of conduct and provide us guidance will have the same privileges that we have.

Where is the argument about the Constitution and needing a request from the U.K. to change what we want? Explain to me the realistic argument here? I do not see it. As I said, that may be because I am naive.

C'est sans aucun doute un bon argument de dire que ce texte régit le privilège, ainsi que le Sénat et la Chambre des communes. Si c'est le cas, il est possible de modifier l'article 18 en vertu de l'article 44. L'important est qu'il est possible d'effectuer ces modifications par le dépôt d'un projet de loi plutôt que par une procédure d'amendement constitutionnel. Et si un projet de loi permet une telle modification, vous avez ce projet de loi.

**Le sénateur Beaudoin:** Dans un cas comme celui-ci, je proposerais de recourir à un amendement constitutionnel si nous voulions changer quelque chose.

**M. Audcent:** Je suppose que vous pourriez également le faire par un amendement constitutionnel faisant appel à des résolutions et une proclamation du gouverneur général, mais cela ne me paraît pas nécessaire. Il semble qu'un projet de loi du Parlement, de Sa Majesté, du Sénat et de la Chambre des communes serait suffisant.

**Le sénateur Andreychuk:** Selon vous, un projet de loi présenté à la Chambre ou au Sénat équivaudrait implicitement à une modification. C'est une inférence.

**M. Audcent:** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk:** Le tribunal pourrait aussi avoir une interprétation différente et, plutôt que d'en déduire qu'il s'agit d'une modification, déclarer que le projet de loi outrepassa la portée et le mandat et le déclarer par conséquent invalide. Dans ce cas, le tribunal n'accepterait pas l'inférence, ce qui me paraît préférable si l'on tient à conserver la primauté de la Constitution et éviter de toucher à l'article 44 ou à l'article 18, sauf de manière explicite.

**M. Audcent:** C'est exactement le point de vue qu'a exprimé la Cour suprême du Canada en 1998 dans l'arrêt *Succession Eurig*. Il y a deux types de raisonnement. Je n'ai pas connaissance de réponse définitive à ce sujet. Le problème, c'est que le raisonnement juridique peut prendre différentes formes.

**Le sénateur Ringuette:** Je ne suis pas juriste et je suis probablement naïve mais je me demande pourquoi on peut dire que ce projet de loi apporte des privilèges supplémentaires et inclut la Constitution.

Nous n'apportons aucun changement à nos privilèges, mais nous voulons attribuer des privilèges à notre nouveau «conseiller». Nous ne réclamons pas de privilèges supplémentaires; nous n'apportons aucun changement à ce sujet. Nous nous contentons de dire que le conseiller qui se penchera sur notre code de déontologie et nous donnera des conseils, aura les mêmes privilèges que nous.

Pourquoi faire entrer en ligne de compte la Constitution et pourquoi demander au Royaume-Uni l'autorisation de changer ce que nous voulons? Pouvez-vous m'expliquer le raisonnement? Je ne le comprends pas. Mais comme je le dis, c'est sans doute parce que je suis naïve.



**Mr. Audcent:** I certainly do not think that, senator. I certainly have not said that you are expanding the scope of privileges, immunities and powers. That may be an understanding that you took from the questioning, I do not know. However, I have certainly not made that representation.

Once again, the situation can be analyzed. A lot depends on what you consider to be the existing scope of the privileges, immunities and powers of the Houses of Parliament. There is currently a debate about whether privileges, immunities and powers extend to the internal administration of the house.

My preferred position is that it does. I also realize that I am a counsellor and a lawyer. I am not the judge who will decide this or the house that will respond to the judge.

As long as internal administration of the house is within the privileges, immunities and powers of the house — which is my argument — if you have an officer serving the house and doing the business of the house with respect to setting standards for its members, advising it with respect to its members, and allowing for the discipline of its members, it would fall within the existing privileges, immunities and powers.

Any statement in a statute would be mere codification. Once again, you have to interpret to get to that position.

**Senator Ringuette:** I want to thank you very much. You have given me the basic information on which I will make my decision on the issue. Thank you.

**Senator Grafstein:** Mr. Audcent, it is always a delight to listen to you present evidence to us.

I would like to turn to a basic principle of the bill — the word “ethics.” This bill is replete with the word “ethics.” We have an ethics officer, an ethics commissioner and ethical principles, rules and obligations. We have confidential advice with respect to those ethical principles, rules, obligations and so on.

I want to deal with the word “ethics.” In your view, is this a parliamentary notion as it applies to the previous conduct of members of Parliament or members of the House of Lords or senators? I am talking about ethics as opposed to “appropriate conduct.”

**Mr. Audcent:** I would think, honourable senators, that the word “ethics” incorporates appropriate conduct. It might incorporate more. It is clear to me that the word ethics — perhaps because of my perspective — extends beyond law. Clearly, compliance with the law is ethical, but ethical goes beyond compliance with the law. It means doing things that pass what I advise honourable senators is the “headline test” or the “smell test.”

There was a headline in the paper two days ago that illustrated this point. The headline indicated that certain people were contending that advice of the ethics commissioner would

**M. Audcent:** Loin de moi une telle pensée, madame le sénateur. Je n’ai pas dit que vous cherchiez à étendre vos privilèges, immunités et pouvoirs. C’est peut-être ce que vous en avez déduit d’après les questions qui ont été posées. Cependant, je n’ai rien déclaré de tel.

Encore une fois, on peut analyser la situation. Beaucoup dépend de ce que vous considérez être la portée existante des privilèges, immunités et pouvoirs des chambres du Parlement. L’application de ces privilèges, immunités et pouvoirs à l’administration interne de la Chambre fait actuellement l’objet d’un débat.

De mon côté, je pense qu’ils s’appliquent. Je réalise aussi que je suis un légiste et un avocat. Je ne suis pas le juge qui tranchera la question, ni la Chambre qui répondra au juge.

Tant que la Chambre évite d’outrepasser ses privilèges, immunités et pouvoirs dans ses activités de régie interne, il n’y aura pas de problème. C’est mon raisonnement. Si vous engagez un conseiller chargé de servir la Chambre et de vaquer aux activités de la Chambre consistant à définir les normes pour ses membres, à la conseiller relativement à ses membres et à se prononcer sur la discipline de ses membres, c’est tout à fait conforme aux privilèges, immunités et pouvoirs existants.

Toute mention dans une loi serait une simple codification. Encore une fois, il faut se livrer à une interprétation pour parvenir à ce point de vue.

**Le sénateur Ringuette:** Je vous remercie beaucoup. Vous m’avez fourni les renseignements qui me permettront de formuler mon point de vue sur la question. Merci.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur Audcent, c’est toujours un plaisir d’entendre votre témoignage.

J’aimerais me tourner vers un principe de base du projet de loi — le terme «éthique». Ce mot est omniprésent dans le projet de loi. Nous avons un conseiller en éthique, un commissaire à l’éthique, des principes, règlements et obligations éthiques. Nous recevons des avis confidentiels au sujet de ces principes, règlements et obligations éthiques.

J’aimerais parler du mot «éthique». À votre avis, est-ce une notion parlementaire qui s’applique à la conduite antérieure des députés du Parlement ou des membres de la Chambre des lords ou des sénateurs? Je parle de l’éthique par opposition à une «conduite appropriée».

**M. Audcent:** Je pense, honorables sénateurs, que le mot «éthique» englobe la notion de conduite appropriée et peut-être beaucoup d’autres notions. Il est clair pour moi que le terme «éthique» — peut-être en raison de ma perspective — va au-delà de la loi. Évidemment, l’éthique exige le respect de la loi, mais elle va encore plus loin. L’éthique doit se conformer à des critères que je qualifierais de «critère des gros titres» ou «critère d’apparence».

Il y a deux jours, on pouvait lire dans les journaux des gros titres illustrant ce point de vue. Selon ces titres, certaines personnes affirment que l’avis du commissaire à l’éthique

involve illegal conduct — the repayment of a sum would involve illegal conduct. The question was here you have something that is ethical, but is it legal?

I am using that to tie you back to a recommendation I made to your committee, and that you adopted in your interim report: It is important that any ethics office that you might put in place would have legal experience or be a lawyer. Primarily, you have to pass the legal test and then in addition, you have got to pass the headline or the smell test.

**Senator Grafstein:** I agree that ethics goes beyond law. Therefore, by calling something “ethical,” we raise confusion and expectation.

Let me give you some examples. I am a fisherman. My life is in the fishery. I live for the fishery; my benefit is the fishery, and I am a Member of Parliament. I sit on a fishery committee. Is that ethical?

I will give you another example. I am a doctor. I have been called to the Senate because of my medical and scientific expertise, and I wish to be able to allow my expertise to be used in a committee focusing on the medical profession. Is that ethical?

I will give you another one. I am a lawyer. I am trained to be an officer of the court. I am a constitutional guru and I teach constitutional law. I sit on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Is that ethical?

I will give you another one. I am a farmer and I sit on the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry. My entire life has been in farming, and I have benefited or been injured by the policies of the government. I sit on the agricultural committee, because I am a farmer.

I will give you the final example. I am a francophone. My whole life has been dedicated to promoting the French language across the country — a noble and constitutional imperative. I sit on a committee promoting and directly involved in expanding the reach of the francophone people. Is that ethical?

I raise this in the context of not being jocular but saying that for me, the word “ethical” raises concern. If we agree that it goes beyond the law — and I do — it raises much higher expectations than we can possibly fulfil. Therefore, we might put our institutions knowingly in an area of public disrepute. Who can match “ethical principles, rules and obligations”? Having in mind the nature of the human condition, who can do that?

I thought that it was more appropriate to deal with what we can deal with, which is conduct and conflicts. Conflicts and conduct are understandable. If you have a conflict, you should not participate, or you should declare the conflict and step back. That is understandable. That is within the reach of rules.

cautionnerait une conduite illégale — le remboursement d'une somme d'argent impliquerait une conduite illégale. On peut en effet s'interroger sur la légalité de ce qui est éthique.

Je prends cet exemple pour vous ramener à une recommandation que j'ai faite à votre comité et que vous avez adoptée dans votre rapport provisoire: il est important que le conseiller en éthique que vous choisirez ait une expérience des affaires juridiques ou qu'il soit lui-même avocat. Il faut d'abord se conformer au critère de la légalité, puis à celui des gros titres ou celui des apparences.

**Le sénateur Grafstein:** Je reconnais que l'éthique va au-delà de la loi. C'est pourquoi le terme «éthique» soulève la confusion et diverses attentes.

Je vais vous donner quelques exemples. Je suis un pêcheur. Je vis de la pêche. J'aime pêcher et j'en tire des revenus et je suis député. Je siège à un comité sur la pêche. Est-ce conforme à l'éthique?

Un autre exemple. Je suis un médecin. On m'a nommé au Sénat en raison de mon expérience médicale et scientifique et je souhaite mettre mon expérience au service d'un comité dont les activités sont centrées sur la profession médicale. Est-ce conforme à l'éthique?

Je suis un avocat. J'ai reçu une formation d'officier de justice. Je suis un gourou des affaires constitutionnelles et j'enseigne le droit constitutionnel. Je siège au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Est-ce conforme à l'éthique?

Voici un autre exemple. Je suis un agriculteur et je siège au Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts. J'ai travaillé toute ma vie dans l'agriculture et j'ai bénéficié des politiques agricoles du gouvernement ou j'ai été pénalisé par elles. Je siège au Comité de l'agriculture, parce que je suis un agriculteur.

Et maintenant un dernier exemple. Je suis un francophone. J'ai consacré toute ma vie à la promotion de la langue française dans tout le pays — un impératif noble et constitutionnel. Je suis membre d'un comité chargé de promouvoir et d'encourager directement l'expansion des droits de la population francophone. Est-ce conforme à l'éthique?

Je ne veux pas faire de l'humour, mais tout simplement souligner que le terme «éthique» soulève des questions. Si nous convenons que l'éthique va au-delà de la loi — et j'en suis convaincu — cette notion soulève des attentes beaucoup plus hautes auxquelles nous ne pouvons pas répondre. Ce faisant, nous risquons de discréditer nos institutions. Qui peut respecter les «principes, règlements et obligations éthiques»? Connaissant la nature humaine, qui peut prétendre cela?

Je pensais qu'il était plus approprié de nous attacher à ce que nous pouvons régler, à savoir la conduite et les conflits. On peut comprendre la notion de conflit et de conduite. En cas de conflit d'intérêts, vous devez éviter de participer ou vous devez déclarer que vous êtes en conflit d'intérêts et vous retirer. Cela va de soi. C'est l'application du règlement.



I just ask you for your comment on this exegesis which you may or may not agree with. For me, it raises unreasonable expectations in the public mind that nobody can fulfil.

**Mr. Audcent:** Honourable senators, your illustrations go right to the heart of any kind of ethics regime. There are two public expectations of senators. One is that you be extremely knowledgeable and competent in what you do. The other is that you sit here for 13 years and do not have anything to do with the outside world. The job is to reconcile those two, and that is the point of your illustrations.

I view this regime as proposing to you that the Senate will take a proactive or a lead role. You, amongst colleagues, will adopt the code. The code will establish what is ethical. It can have positive statements, saying, "It is ethical to be a constitutional lawyer, teach law and sit as a senator." You can have positive statements in a code of ethics as well as negative statements. Ultimately, the idea behind this proposal, if the law and a code were put into place, is that your colleagues will set standards. The standards will be written. You will be able to refer to them. The public will be able to refer to them. Those will be the expectations and the rules.

**Senator Grafstein:** I am looking through the bill section by section and we have this one anomaly. Here is an ethical problem. It is in the bill. The ethical problem is this: I am a senator, and this bill gives me the right to say that a public officer has fallen below an ethical standard. I can bring a charge against a public office holder or a cabinet minister — not just the Leader of the Government, but any cabinet minister. I have the right to do that. Yet, our officer will have nothing to do with that. I will have no other way or response to be able to deal with that other than to make that allegation. I then cannot be compelled to substantiate that because I am in a different chamber.

My question to you is: Is that appropriate? Should we have that power, other than to be able to bring to the government, to the Prime Minister's ethics commissioner, I mean the one that he names on the other side, for a public office holder, a cabinet minister on our side? Does that make any sense to you?

**Mr. Audcent:** Honourable senator, I have not considered that question. I would rather get back to you in writing on that one.

**The Chairman:** As a supplementary to that, if I remember correctly, the late Lord Williams, when he appeared before us when we were looking at our preliminary draft on this, said that disclosure is the key to steering away from ethical problems. In other words, if the situation were disclosed in public, then whoever had done the disclosure could do just about anything.

**Senator Smith:** That sort of rings with my question.

J'aimerais vous entendre commenter cette exégèse avec laquelle vous n'êtes peut-être pas d'accord. Quant à moi, je suis convaincu que la notion d'éthique soulève dans le public des attentes déraisonnables que personne ne peut satisfaire.

**M. Audcent:** Honorables sénateurs, les exemples que vous avez donnés vont au cœur même du régime d'éthique. Le public a deux attentes à l'égard des sénateurs. Il s'attend premièrement à ce que vous soyez bien informés et compétents dans ce que vous faites. Deuxièmement, il s'attend à vous voir siéger ici pendant 13 ans en vous abstenant de toute autre activité à l'extérieur. La difficulté, c'est de réconcilier les deux et c'est ce que vous avez illustré dans vos exemples.

D'après moi, le régime propose que le Sénat adopte une attitude proactive ou innovatrice en ce domaine. Vous et vos collègues allez adopter le code qui définira ce qu'est un comportement éthique. Il peut contenir des énoncés positifs tels que: «Il est conforme à l'éthique d'être un avocat constitutionnel, d'enseigner le droit et de siéger en tant que sénateur». Un code d'éthique peut contenir des énoncés positifs aussi bien que négatifs. Finalement, cette proposition suggère, advenant l'adoption d'une loi et d'un code, que vos collègues établissent les normes. Ces normes seront colligées par écrit. Vous pourrez donc vous y rapporter. Le public aussi sera en mesure de s'y rapporter. Voilà quelles seront les attentes et les règles.

**Le sénateur Grafstein:** Je passe en revue le projet de loi article par article et je constate une anomalie. Voilà un problème d'éthique. Le projet de loi contient le problème d'éthique suivant: je suis un sénateur et ce projet de loi me donne le droit de dire qu'un titulaire de charge publique n'a pas respecté une norme d'éthique. Je peux accuser un titulaire de charge publique ou un ministre du Cabinet — pas seulement le leader du gouvernement, mais n'importe quel ministre du Cabinet. J'ai le droit de le faire. Pourtant, notre conseiller sera loin de tout cela. Je n'aurai aucun autre moyen de répondre que de faire cette allégation. Et je ne serai pas tenu de la justifier, puisque je sié debate dans une autre chambre.

Ma question est la suivante: est-ce approprié? Pourrions-nous avoir ce pouvoir pour autre chose que de signaler au gouvernement, au commissaire à l'éthique du premier ministre, je veux parler de celui qu'il nomme de l'autre côté, pour signaler un détenteur de charge publique, un ministre du Cabinet de notre côté? Est-ce que cela vous paraît logique?

**M. Audcent:** Honorable sénateur, je n'ai pas réfléchi à cette question. Je préférerais vous répondre par écrit.

**La présidente:** Permettez-moi d'ajouter quelque chose. Si je me souviens bien, le regretté Lord Williams, lorsqu'il a comparu devant nous, au moment de l'examen de la version préliminaire du projet de loi, avait déclaré que la divulgation permet d'éviter les problèmes d'éthique. Autrement dit, dès lors que la situation est divulguée au public, l'auteur de la divulgation peut faire à près n'importe quoi.

**Le sénateur Smith:** Cela ressemble à ma question.



**The Chairman:** Could you give me a quick response on whether that agrees with your recollection of some of his testimony before us? Senator Smith has just said it rings a bell with him, and it does with me as well. However, if you cannot answer right now, you can come back to that.

**Senator Fraser:** I have one comment. When Senator Grafstein provided his list of categories of people who might be affected, all of them, except one, referred essentially to ways in which we earn our living. The last category — francophones — referred to part of the inherent condition of a class of citizens of Canada. Everyone in Canada is an anglophone or francophone.

**Senator Fraser:** There are two committees in Parliament designed to further the rights of official languages minorities.

**Senator Fraser:** The official languages of Canada are English and French. It seems to me that to include members of a minority language community in your list, Senator Grafstein, was a little distorting. You could argue that no man should sit on a committee studying fathers' rights.

**Senator Grafstein:** I was trying to make a list of examples. I will just withdraw that. I do not think that it strengthens the argument I was trying to make. It weakens it. I will withdraw it.

**Senator Fraser:** I thank you.

**Senator Ringuette:** My question has to do with what I find is the core of my being in the Senate. We were talking about all of the examples of fishermen, doctors, lawyers and professors. We are called to make a contribution; we are not called here to receive a contribution from our work — that is, being in a conflict of interest. I have a difficulty with continuing to be part of "the public" and contributing. We could add investment brokers and bankers into the list of professionals. Once that you are into a situation in which you might receive a contribution directly or indirectly as a result of your input on a committee, then I have great difficulty with people who would see no conflict any ethical problems.

**Mr. Audcent,** perhaps it is my naïveté, but I need to understand what you mean when you say there may be an imbalance that we must look into. A person continues to be a full-fledged member of society just like he or she was prior to being appointed to the Senate. Either they are making a contribution or contributing in order to receive a contribution. From my perspective, there is perhaps a grave distortion in the minds of different people around the table on this issue.

**Mr. Audcent:** Senator, I think it is very clear that when somebody is privileged enough to be called to serve as a senator, that they are called to the public interest and to serve the public interest, and that is their primary duty.

**La présidente:** Pouvez-vous me dire rapidement si vous avez gardé le même souvenir de son témoignage devant nous? Le sénateur Smith vient de dire que cela lui rappelait quelque chose et j'ai moi aussi la même impression. Si vous ne pouvez pas y répondre tout de suite, vous pourrez peut-être y revenir plus tard.

**Le sénateur Fraser:** J'ai un commentaire à faire. Lorsque le sénateur Grafstein a donné sa liste de personnes susceptibles d'être concernées, toutes, à l'exception d'une, se rapportaient essentiellement à la façon dont nous gagnons notre vie. La dernière catégorie — celle des francophones — se rapporte à l'état inhérent de certains citoyens canadiens. Au Canada, on est tous anglophones ou francophones.

**Le sénateur Fraser:** Il y a au Parlement deux comités qui ont pour mission d'assurer la promotion des droits des minorités de langues officielles.

**Le sénateur Fraser:** Les langues officielles du Canada sont l'anglais et le français. Il me semble que le fait d'inclure les membres d'une minorité linguistique dans votre liste, sénateur Grafstein, nuisait un peu à votre raisonnement. On pourrait prétendre dans la même veine qu'aucun homme ne devrait siéger à un comité étudiant les droits des pères.

**Le sénateur Grafstein:** J'essayais tout simplement de donner une série d'exemples. Je retire celui-là. Je ne crois pas en effet que cet exemple renforce l'argument que j'essayais de présenter. Il l'affaiblit. Je le retire.

**Le sénateur Fraser:** Merci.

**Le sénateur Ringuette:** Ma question se rapporte à ce que je crois être la raison même de ma présence au Sénat. Mon collègue a cité les exemples des pêcheurs, des médecins, des avocats et des professeurs. Nous sommes tous appelés à apporter ici une contribution et non pas à recevoir une contribution en échange de notre travail — ce qui nous placerait en conflit d'intérêts. J'ai de la difficulté à contribuer tout en continuant à faire partie «du public». On aurait pu ajouter les courtiers en placement et les banquiers à la liste des professions. Dès lors que notre participation à un comité est susceptible de nous valoir une certaine contribution directe ou indirecte, je vois mal comment on pourrait ne pas nous considérer en conflit d'intérêts ou en rupture avec les normes d'éthique.

Monsieur Audcent, pardonnez ma naïveté, mais j'aimerais comprendre ce que vous voulez dire lorsque vous évoquez un déséquilibre qui mériterait d'être examiné. Après sa nomination un sénateur continue d'être un membre à part entière de la société, soit en y contribuant, soit en participant de manière à recevoir une contribution. J'ai l'impression que les personnes assises autour de cette table sont victimes d'une grave distorsion à ce sujet.

**M. Audcent:** Madame le sénateur, je crois qu'il est très clair qu'une personne ayant le privilège d'être appelée à siéger au Sénat a pour obligation première de servir l'intérêt public.

Senator Joyal would do a better job of giving statistics than I would, but I believe the average senator sits somewhere between 12 and 15 years. The question is, as you carry out those 12 to 15 years of service, and in the case of many senators, it may be more, how do you stay in touch with society? The answer is that you have got to go back; you have got to participate.

You are running all kinds of committees in this house. You run a Banking Committee, a Transport and Communications committee and others. Presumably, one objective is to have people with experience who understand those areas. I can assure you as a former tax lawyer that expertise becomes dated. I could not give a tax opinion these days.

How do you stay in touch with the latest developments in the areas in which you work? I do not know what the answer is. I do know that you cannot be paid for influencing parliamentary business. You can be paid for doing things that have nothing to do with Parliament, because you have personal lives. The question is, senators must reconcile how they stay in the world, stay experienced, and at the same time come up with an ethical regime acceptable to the public.

**The Chairman:** I should like to turn our attention back to this bill, which is about establishing the position of an ethics officer as far as we are concerned, and away from things that at some point in the future may be in the code.

**Senator Joyal:** Before addressing a question to our witness today, I would like to draw to your attention and the attention of our colleagues a study that was put together by the Library of Parliament. I take my information from *The Ottawa Citizen* today, page A4. I quote from the text under the signature of Tim Naumetz. The second paragraph reads that the legal experts from the Library of Parliament

...told an in-camera meeting of the procedure and House affairs committee yesterday that British parliamentary precedent and laws on which Canada's system is based have long ruled out parliamentary privilege for MPs who are being sued.

The legal experts named are Mr. James R. Robertson and Ms. Megan Furi. Mr. Robertson is here. I informed him that I would raise this question. Madam Chair, through you and with your intervention through the proper channel, could we get a copy of that study?

The article further states that, "A copy of the brief to the committee from James R. Robertson and Megan Furi of the Library of Parliament was obtained by CanWest News Service." I raise this because I should like to know if that study contains some explanation of the origins of the privileges of the House of Commons and Senate. I would certainly be interested in reading that. I am sure that some colleagues may be interested as well.

Le sénateur Joyal serait mieux placé que moi pour vous donner des statistiques, mais je crois que les sénateurs siègent en moyenne pendant 12 ou 15 ans. On peut se demander comment, au cours de ces 12 à 15 années de service, et parfois plus longtemps dans le cas de beaucoup d'entre vous, les sénateurs peuvent continuer à rester en contact avec la société. Il est clair que vous conservez votre place dans la société.

Il y a toutes sortes de comités dans cette Chambre. Vous avez le Comité des banques, le Comité des transports et des communications et bien d'autres. Je suppose que l'objectif est de réunir des personnes qui ont de l'expérience dans ces domaines et qui les connaissent. Je peux vous assurer que l'expérience disparaît si on ne la cultive pas. Je suis moi-même un ancien fiscaliste, mais je serais bien incapable de vous donner aujourd'hui une opinion en matière fiscale.

Comment rester en contact avec les dernières innovations touchant les domaines dans lesquels vous travaillez? Je l'ignore. Ce que je sais, c'est que vous ne pouvez être payés pour influencer les affaires parlementaires. Vous pouvez recevoir une rémunération pour des activités qui n'ont rien à faire avec le Parlement, parce que vous avez une vie personnelle. Les sénateurs doivent trouver un moyen de combiner leurs activités personnelles et les divers moyens qui leur permettent de cultiver leurs expériences, tout en respectant un régime éthique acceptable pour le public.

**La présidente:** J'aimerais vous demander de revenir à ce projet de loi qui consiste à établir le poste de conseiller en éthique et de laisser peut-être de côté les questions concernant ce qui sera un jour le code.

**Le sénateur Joyal:** Avant de poser une question à notre témoin d'aujourd'hui, j'aimerais attirer votre attention et celle de nos collègues sur une étude réalisée par la Bibliothèque du parlement. Mes informations proviennent de l'*Ottawa Citizen* d'aujourd'hui, page A4. Je cite le texte portant la signature de Tim Naumetz. Dans le deuxième paragraphe, on peut lire que les légistes de la Bibliothèque du Parlement

...ont déclaré hier, lors d'une réunion à huis clos du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre que les précédents et les lois parlementaires britanniques sur lesquels se fonde le régime canadien, suspendent depuis longtemps les privilèges parlementaires des députés qui font l'objet de poursuites.

Les légistes cités sont M. James R. Robertson et Mme Megan Furi. M. Robertson est avec nous. Je l'ai avisé que j'allais soulever cette question. Madame la présidente, serait-il possible d'obtenir un exemplaire de cette étude par votre intermédiaire et en suivant le cheminement approprié?

Un peu plus loin dans l'article, on peut lire qu'un exemplaire du mémoire présenté au comité par James R. Robertson et Megan Furi de la Bibliothèque du Parlement, a été obtenu par le service de nouvelles de CanWest. Je soulève cette question, parce que j'aimerais savoir si cette étude explique d'une certaine manière les origines des privilèges de la Chambre des communes et du Sénat. Je serais certainement intéressé à lire ce mémoire. Et je crois que cela intéresserait aussi certains de nos collègues.



**The Chairman:** Senator Joyal, are you saying that this was included within a report that has been leaked to the press?

**Senator Joyal:** It is not a report, no. It is a study that was made by those two people, one of whom is here. That was done under the auspices of the Library of Parliament. It is a mandate of the Library of Parliament to prepare studies.

**The Chairman:** It was prepared for a committee of the House of Commons and it has been leaked to the press.

**Senator Joyal:** Exactly.

**The Chairman:** I would be quite willing to see if I could get it, to see if it is proper for us to get a copy of it. I am not sure that it would be, but I will certainly contact the chair of the committee over there. I do not want further leaks into a public meeting here in the Senate. Let us not do that.

**Senator Joyal:** Of course not. That is why I am addressing myself to you in the presence of Mr. Robertson so that there is no doubt of my intention.

**The Chairman:** I would remind senators, too, that we also have the ability, of course, to ask for specific information from the Library of Parliament.

**Senator Joyal:** Exactly.

To return to the issue of privileges, Madam Chair, my first question deals with our witness' approach to the assumption that Parliament could indirectly amend section 18.

I would like to draw the attention of our expert to the fact that in 1871, the Queen's council disallowed an act of the Canadian Parliament passed in June 1868. I am sure you know what the title of the act was: an act to provide for the examination of witnesses on oath by committees of the Senate and House of Commons in certain cases.

That act was adopted immediately after Confederation and allowed our committees to swear in witnesses. That act that was passed by the House of Commons came to the Senate. Some senators raised the issue that it might not be constitutional. The Governor General, nevertheless, sanctioned it. It was reserved by the Queen's council and in fact it was disallowed, because it went beyond the privileges that existed at that time in the U.K. House of Commons.

In other words, there is a precedent whereby an act of Parliament of Canada went beyond what was the privilege at that time to administer oaths and was disallowed. As the precedent is on the record and quite clear in the history books of Canada, does that not indicate that if you approach it that we could amend indirectly section 18, that that act would be considered as amending indirectly section 18 and then would have been valid by the Queen's council?

**La présidente:** Sénateur Joyal, êtes-vous en train de me dire que cela figurait dans un rapport qui a fait l'objet d'une fuite dans la presse?

**Le sénateur Joyal:** Ce n'est pas un rapport, non, c'est une étude réalisée par ces deux personnes dont une est présente parmi nous. Cette étude a été réalisée sous l'égide de la Bibliothèque du Parlement dont le mandat consiste notamment à préparer des études.

**La présidente:** Cette étude préparée pour un comité de la Chambre des communes a fait l'objet d'une fuite dans la presse.

**Le sénateur Joyal:** Exactement.

**La présidente:** Je serais prête à essayer de l'obtenir, dans la mesure où cela s'avère approprié. Je n'en suis pas certaine, mais je vais essayer de communiquer avec le président de ce comité. Je ne veux pas continuer à augmenter les fuites au cours de cette réunion publique ici au Sénat. Évitions cela.

**Le sénateur Joyal:** Bien entendu. C'est la raison pour laquelle je me suis adressé à vous en présence de M. Robertson afin d'éliminer tous les doutes quant à mon intention.

**La présidente:** Je rappelle également aux sénateurs que nous avons la possibilité évidemment de demander des informations précises à la Bibliothèque du Parlement.

**Le sénateur Joyal:** En effet.

Pour revenir à la question des privilèges, madame la présidente, ma première question concerne l'hypothèse émise par notre témoin selon laquelle le Parlement peut indirectement modifier l'article 18.

J'aimerais attirer l'attention de notre expert sur le fait qu'en 1871, la Reine en conseil a rejeté une loi du Parlement canadien adoptée en juin 1868. Vous savez certainement que le titre de cette loi était: acte pour pouvoir à l'interrogatoire des témoins sous serment par des comités du Sénat et de la Chambre des communes en certains cas.

Cette loi avait été adoptée immédiatement après la Confédération et permettait à nos comités d'assermenter les témoins. Cette loi fut adoptée par la Chambre des communes et renvoyée au Sénat. Certains sénateurs avaient soulevé des doutes quant à sa constitutionnalité. Le gouverneur général la ratifia néanmoins. Elle fut prise en délibéré par la Reine en conseil et fut en fait rejetée, parce qu'elle allait au-delà des privilèges existants à l'époque à la Chambre des communes du Royaume-Uni.

Autrement dit, il existe un précédent d'une loi du Parlement du Canada qui outrepassait les privilèges de l'époque en matière d'assermentation et qui a été rejetée. Étant donné que ce précédent est connu et rapporté très clairement dans les livres d'histoire du Canada, cela n'indique-t-il pas, compte tenu de votre approche consistant à modifier indirectement l'article 18, que cette loi aurait été considérée comme une modification indirecte de l'article 18 et qu'elle aurait dû être considérée comme valide par la Reine en conseil?



**Mr. Audcent:** I would structure my answer by using the words that Senator Andreychuk used — that the law is evolutionary. The particular series of facts you have described would have taken place prior to the enactment of section 91(1) of the Constitution Act, 1867, which was the time at which they gave to the Parliament of Canada the power to amend the internal Constitution. The story that you are telling was in the 19th century. In the 19th century we still had to go to Britain in order to change the Constitution Act, 1867.

Then was enacted section 91(1), which allowed the Parliament of Canada to amend the Constitution. We get to the agriculture products marketing reference case and the comments of Mr. Justice Pigeon in 1978. Then in 1982 we saw our Charter of Rights and Freedoms, and also the Constitution Act, 1982, of which it was part. In 1998, we saw the *Eurig* decision, which seems to take us back to the situation that you are talking about in the 19th century. We have to do a specific amendment to section 18.

The question is, there is evolution. I am not quite sure whether the final result of this is satisfactory because we have made it more rigid if we have to have an express amendment to section 18.

**Senator Joyal:** Is it not true that since we have now an amending formula specifically spelled out in the Constitution that there is — if I can use the expression — one “royal way” to address the issue, which is through the amending formula? The Constitution is pretty clear that you cannot do indirectly what you do not want to do directly. Otherwise, we would amend many aspects of the Canadian Constitution — for instance, over the Senate, which would be contrary to what the court has already ruled about the institutions.

I hold the principle that now that we have a specific amending formula that is very detailed according to what we want to touch in the Constitution, we must resort to that formula if we want to amend a specific section of the Constitution — even though it is a section or an issue exclusively reserved to Canadian Parliament because it deals with the Constitution of the Parliament of Canada or the Executive Council of Canada.

**Mr. Audcent:** I think you are quite right that to amend the Constitution we have to refer to the Constitution Act, 1982 and identify the appropriate formula.

**Senator Joyal:** My second question is about the issue of the scope of the privileges. You quoted the decision of the Queen's Bench of 1990 in Britain. I would like to bring to your attention the decision of *Rost v. Edwards* of 1990. I would like to quote the last paragraph because it pertains to what we have to understand by proceedings of Parliament. In the court's opinion, it is within that heading of the privileges of Parliament that the registry of interests comes from. In other words, the declaration and the publication of senators' interests would come under the heading of registry or disclosure, if you want, as the chair properly said.

I quote the last paragraph:

**M. Audcent:** Pour vous répondre, je vais reprendre les mots du sénateur Andreychuk qui nous a rappelé que la loi évolue. La série d'événements que vous avez mentionnés se seraient déroulés avant l'adoption du paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 qui a conféré au Parlement du Canada le pouvoir de modifier sa propre constitution. L'événement que vous rapportez a eu lieu au XIX<sup>e</sup> siècle. À cette époque, nous devions encore retourner au Parlement britannique pour modifier la Loi constitutionnelle de 1867.

Avec l'adoption du paragraphe 91(1), le Parlement du Canada était autorisé à modifier la Constitution. L'arrêt concernant la commercialisation des produits agricoles et les commentaires du juge Pigeon datent de 1978. L'année 1982 a vu l'avènement de la Charte des droits et libertés dont la Loi constitutionnelle de 1982 faisait partie intégrante. En 1998 a été rendu l'arrêt *Eurig* qui semble nous ramener à la situation du XIX<sup>e</sup> siècle que vous avez évoquée. Nous avons une modification précise à l'article 18.

Il ne faut pas oublier qu'il y a évolution. Je ne suis pas certain que tout cela aboutira à un résultat satisfaisant, parce que le processus est rendu plus rigide du fait que nous devons apporter une modification expresse à l'article 18.

**Le sénateur Joyal:** N'est-il pas vrai que nous avons désormais, grâce à la formule d'amendement précisée en toutes lettres dans la Constitution une sorte de «voie royale» — si vous me passez l'expression — pour régler cette question? La Constitution indique assez clairement que l'on ne peut pas faire indirectement ce que l'on ne veut pas faire directement. Sinon, nous modifierions de nombreux aspects de la Constitution canadienne — par exemple celle qui concerne le Sénat, ce qui serait contraire aux décisions rendues par la cour concernant les institutions.

Étant donné que nous disposons maintenant d'une formule d'amendement précise et très détaillée selon les modifications que nous voulons apporter à la Constitution, je m'en tiens au principe que nous devons appliquer cette formule lorsque nous voulons modifier un article précis de la Constitution — même s'il s'agit d'un article ou d'un point réservé exclusivement au Parlement canadien, parce qu'il se rapporte à la Constitution du Parlement du Canada ou du Conseil exécutif du Canada.

**M. Audcent:** Je pense que vous avez raison de préciser que pour modifier la Constitution, nous devons nous rapporter à la Loi constitutionnelle de 1982 et choisir la formule appropriée.

**Le sénateur Joyal:** Ma deuxième question concerne la portée des privilèges. Vous avez cité la décision prononcée en 1990 par la Division du Banc de la Reine britannique. J'aimerais attirer votre attention sur l'arrêt *Rost c. Edwards* de 1990. Permettez-moi de citer le dernier paragraphe, parce qu'il se rapporte à ce que nous devons entendre par délibérations du Parlement. Selon l'opinion de la cour, les listes mentionnant les intérêts des députés relèvent des privilèges du Parlement. Autrement dit, la déclaration et la publication des intérêts des sénateurs relèveraient de la rubrique de l'enregistrement ou de la divulgation, si vous voulez, comme l'a justement précisé la présidente.

Je cite le dernier paragraphe:

In the result, I conclude that claims for privilege in respect of the Register of Members' Interests does not fall within the definition of "proceedings in Parliament," and accordingly I rule that it is open to the plaintiff to give the evidence that he seeks to do in relation to the registration of members' interests and it is open to the defendants to challenge the evidence.

The courts decided in 1990 that "proceedings in Parliament" does not include the registry of interest and the process to go through the registry of interest. In other words, the works of the public standard commissioner, who is the correspondent officer that we would have in the Senate or in the House of Commons.

Is it not where we would have to legislate if we have to make sure that the ethics commissioner would be protected? In fact, it would be within the definition of "proceedings of Parliament" since in the British system a court has excluded that. The U.K. House of Commons could reverse that and adopt legislation that would define the registry within the proceedings of Parliament. We are now stuck with that decision — which I do not think is right — and we have to look into how much we can recognize that reality and how much we can adapt our situation to that reality for the time being.

**Mr. Audcent:** I am aware of that decision. I drew it to the attention of the committee last February. It is a very troublesome decision.

**Senator Joyal:** It is, indeed, when you read it. It is not a long decision, though, colleagues.

**Mr. Audcent:** In particular, my understanding is that the register of interests in that case was not in a statute, it was an internal rule of the house. That means there is no point in talking about this; the court is coming in anyway. The way not to get the court in is to not have a code on conflict or interest, which is not a satisfactory result.

I do not mean to say you should have a code, what I meant to say is that it is an unsatisfactory result that your decisions would be dictated by the fact you will not do something merely because the court says, "We are coming in." I have a great deal of difficulty with that.

The *Rost v. Edwards* case can be read in many ways. One interpretation is that they said that if you a statute it is okay. You are proposing a statute where you are saying, "In our case, we are putting this inside the proceedings of Parliament." You would be following the judge's direction there.

**Senator Joyal:** We would be caught by section 18 and sections 4(a) and (b) of the Parliament of Canada Act, the very act we intend to amend.

**Mr. Audcent:** You could be. One of the problems with *Rost v. Edwards* is that it is based upon a very narrow interpretation of proceedings in Parliament — namely, that privilege begins and ends with proceedings in Parliament. As I indicated earlier, there

En conséquence, je conclus que les revendications de privilèges concernant les listes mentionnant les intérêts des députés ne s'inscrivent pas dans la définition des «délibérations du Parlement» et je statue en conséquence que le plaignant est autorisé à produire le témoignage qu'il a l'intention de faire relativement à l'inscription des intérêts des députés et que les défendeurs sont libres de contester la preuve.

Les tribunaux ont décidé en 1990 que les «délibérations du Parlement» n'incluent pas la liste des intérêts et le processus d'examen de ces listes. Autrement dit, les activités du commissaire public qui est l'équivalent du conseiller que nous aurions au Sénat et à la Chambre des communes ne sont pas couvertes.

Ne devrions-nous pas adopter des dispositions à ce sujet si nous voulons nous assurer que le commissaire à l'éthique soit protégé? De fait, une telle démarche relèverait de la définition des «délibérations du Parlement», comme l'a précisé un tribunal britannique. La Chambre des communes britannique pourrait renverser cette décision et adopter une loi précisant que les listes relèvent des délibérations du Parlement. Nous sommes donc actuellement bloqués par cette décision — ce qui ne m'apparaît pas justifié — et nous devons nous interroger sur la façon de tenir compte de cette réalité et d'adapter notre situation en conséquence, pour le moment.

**M. Audcent:** Je connais cette décision. Je l'ai portée à l'intention du comité en février dernier. C'est une décision très troublante.

**Le sénateur Joyal:** En effet. On s'en rend compte à la lecture de cette décision qui n'est pas longue, chers collègues.

**M. Audcent:** Je crois en particulier que la liste des intérêts n'était pas incluse dans ce cas dans une loi, mais qu'elle faisait plutôt partie du règlement interne de la Chambre. Cela signifie qu'il ne sert à rien d'en débattre puisque la décision appartient aux tribunaux. Le moyen d'éviter les tribunaux est d'adopter un code sur les conflits d'intérêts, ce qui n'est pas un résultat satisfaisant.

Je ne veux pas dire que vous devriez adopter un code. Le résultat me paraît insatisfaisant dans le sens que vos décisions seraient dictées par le fait que l'intervention éventuelle de la cour restreindrait vos actions. J'ai énormément de difficulté avec cela.

L'arrêt *Rost c. Edwards* se prête à plusieurs interprétations différentes. Selon une de ces interprétations, il n'y a pas de problème si une loi est adoptée. Il suffit de proposer une loi dans laquelle vous précisez: «Dans notre cas, cela relève des délibérations du Parlement». De cette manière, vous respecteriez les directives du juge.

**Le sénateur Joyal:** Nous serions assujettis à l'article 18 et aux alinéas 4a) et b) de la Loi sur le Parlement du Canada, cette même loi que nous avons l'intention de modifier.

**M. Audcent:** C'est possible. L'arrêt *Rost c. Edwards* pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, il se fonde sur une interprétation très étroite des délibérations parlementaires — stipulant notamment que le privilège est strictement limité aux



is another position — namely, that parliamentary privilege extends beyond proceedings in Parliament and includes the internal administration of the House. That certainly was not the decision in the *Rost v. Edwards* case, but it might be a position that is considered valid elsewhere. These legal arguments have not yet been concluded. I indicated in my opening remarks that the law is in a state of flux and we will have to wait to see how this comes out.

**The Chairman:** I agree with Senator Joyal that it was absolutely an incorrect decision. In our case, would it not be more related to what is a centuries-old practice of an ability of members of Parliament — whether it is the Senate or the House of Commons — to discipline their own, which is entirely internal?

**Mr. Audcent:** Completely. A third line of argument, and one that is pertinent, is that surely a code of conduct is the members agreeing amongst themselves what code they expect each other to live by and saying, “If you do not, we will discipline you.” I agree with that.

**Senator Joyal:** On that point, if I can continue, the chairman raised a very valid point. We are almost going in circles here. The definition of “disciplinary power of the House over its members” has been interpreted in the U.K. House of Commons.

I refer my colleagues to the joint committee report of the House of Commons and Lords in 1999. At paragraph 14, chapter 1, it defines the power to discipline its own members. It is clearly circumscribed to “contempt of Parliament.” In other words, it does not deal with the previous phase leading to contempt. It is only when there is a formal contempt of Parliament that there is disciplinary power. That is the state of the law.

I was puzzled by that definition because, like you, I was under the impression that “discipline” includes everything. However, we are talking about which aspects constitute “privilege.” We are again looking at the same basis. In other words, they are bound by the condition of the law as it is in the U.K. at this point in time. Believe me, honourable senators — and Mr. Audcent, I think, would share my view — no-one would prefer that we be the sole masters of our own privilege more than I. However, this is what it is. We have to abide by the law or make initiative to change it.

**The Chairman:** Would not breach of a code of conduct be considered contempt?

**Senator Joyal:** You are right. Let us come back to the case of Senator Thompson. The proviso here is that the senator was not in formal contempt of a resolution of the Senate. However, once we had adopted the resolution, he was in contempt of that resolution ordering him to appear before the Senate. It is only once the decision has been taken that it is privilege.

We have done that in the past, rightly in the case of senator Thompson. However, within the condition of the law now, we are limited to a point with that. I totally recognize that Canada is a

délibérations parlementaires. Comme je l’ai indiqué plus tôt, il existe un autre point de vue — selon lequel le privilège parlementaire va au-delà des délibérations et couvre la régie interne de la Chambre. Cela n’est certes pas envisagé dans l’arrêt *Rost c. Edwards*, mais c’est un point de vue qui pourrait être jugé valable ailleurs. Ces arguments juridiques ne sont pas encore clos. J’ai indiqué dans mes remarques préliminaires que la loi est en transformation et nous devons attendre de voir ce qu’il en résultera.

**La présidente:** Je suis d’accord avec le sénateur Joyal pour dire que cette décision est absolument incorrecte. Dans notre cas, ne faudrait-il pas plutôt se rapporter à la tradition séculaire qui confère aux membres du Parlement — qu’ils soient membres du Sénat ou de la Chambre des communes — la capacité d’appliquer leur propre discipline sur le plan interne?

**M. Audcent:** Tout à fait. Une troisième possibilité qui me paraît pertinente consisterait pour les parlementaires à s’entendre sur un code de déontologie qu’ils s’engageraient à respecter, faute de quoi ils seraient passibles de mesures disciplinaires. Voilà une possibilité qui me convient.

**Le sénateur Joyal:** Si vous me permettez de poursuivre, j’aimerais souligner que la présidente a soulevé un point très pertinent. J’ai l’impression que nous tournons pratiquement en rond. La Chambre des communes britannique a interprété la définition de «pouvoir disciplinaire de la Chambre sur ses membres».

Je renvoie mes collègues au rapport du Comité mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords paru en 1999. Au paragraphe 14 du chapitre 1 se trouve la définition du pouvoir de discipline applicable aux parlementaires. Il est clairement limité à «outrage au Parlement». Autrement dit, la phase qui précède l’outrage est exclue. Le pouvoir de discipline ne s’exerce que lorsqu’il y a outrage formel au Parlement. Tel est l’état du droit.

J’ai été interpellé par cette définition car, comme vous, j’avais l’impression que le pouvoir disciplinaire s’appliquait à toutes les infractions. Cependant, nous nous penchons sur les divers aspects du «privilege». Nous nous interrogeons sur les mêmes fondements. Autrement dit, les privilèges sont limités par l’état du droit au Royaume-Uni actuellement. Croyez-moi, honorables sénateurs — et je pense que M. Audcent serait de mon avis — personne plus que moi souhaiterait que nous soyons les seuls maîtres de nos privilèges. Cependant, telle est la situation. Nous devons respecter la loi ou prendre l’initiative de la modifier.

**La présidente:** Est-ce qu’une infraction au code de déontologie ne serait pas considérée comme un outrage?

**Le sénateur Joyal:** C’est juste. Revenons au cas du sénateur Thompson. Il ne faut pas oublier ici que le sénateur n’était pas coupable d’outrage formel à une résolution du Sénat. Cependant, une fois que nous avons adopté la résolution, il était coupable d’outrage à cette résolution qui lui ordonnait de se présenter au Sénat. Le privilège n’existe que lorsque la décision a été prise.

Nous sommes déjà passé par là en effet dans l’affaire du sénateur Thompson. Cependant, dans l’état actuel de la loi, nous sommes limités. Je suis tout à fait prêt à reconnaître que le



mature Parliament and a mature democracy. We are very concerned about being — and, I apologize to Senator Grafstein — very kosher on these things. We try to understand the law as it is now. We want to make things right so they hold for a long period of time. We are limited by that. We try to adjust a situation that is imperfect notwithstanding the constitutional maturity of Canada at the present time.

**The Chairman:** Unfortunately, the law seems to be all over the place.

**Senator Fraser:** On this particular point of *Rost v. Edwards*, which I have gone through twice because it has to do with liable law, it is a peculiar judgment. It seems to me that even this peculiar judgment can be read both ways. The plaintive wanted to bring in various documents in as evidence. The learned judge ended up saying that the register of interests is a public document. Parliament itself makes it public. That is admissible. However, he also said that you may not bring, in evidence, other documents that are more internal to Parliament — letters, for example, from an opposition member to the authorities within the House of Commons that deal with matters concerned with the register of interests. Therefore, it is not black and white saying, if you have a register of interests, all of a sudden everything is admissible before the courts. It is much more narrowly phrased.

Even so, it is a very peculiar decision. I do not know if it went to appeal. If it did, I would like to see what the appeal courts did with it. It is not as horrible as we had thought. Would you agree?

**Mr. Audcent:** I am advised that it was appealed but the matter was settled before it was heard.

On the issue of contempt, I agree with the chair's comments. If you bring in a code of conduct the clear objective is that the code will be enforced by the house's power of contempt if you do not abide by it.

**Senator Cools:** However, a breach of the code would not be contempt. In other words, a decision would have to be taken that that act was contempt. You simply could not have a situation where any breach of the house rules would be construed contempt. The fact of the matter is that a decision has to be taken — every contempt is based on a decision. That is the funny thing: the decision on the accusation and finding are one in the same.

**The Chairman:** All the decisions on the proposed code of conduct will be decisions of the house or of a committee of the house presented to the house.

**Senator Cools:** — but not breaches of them.

**Senator Joyal:** I draw the attention of honourable senators to the matter of members' correspondence, as raised by Senator Fraser in the same joint committee report. I do not advise you to read it because it is two inches thick, unlike the other decision that we talked about.

Canada est un Parlement évolué et une démocratie évoluée. Nous faisons tout notre possible pour être kasher — si le sénateur Grafstein veut bien me passer l'expression. Nous tentons de comprendre la loi telle qu'elle existe actuellement. Nous voulons bien faire les choses, afin qu'elles durent longtemps. Nous sommes limités par cela. Nous essayons de nous adapter à une situation qui est imparfaite en dépit de la maturité constitutionnelle atteinte par le Canada actuellement.

**La présidente:** Malheureusement, la loi semble être omniprésente.

**Le sénateur Fraser:** J'ai lu l'arrêt *Rost c. Edwards* à deux reprises, puisqu'il traite de la responsabilité civile et je dois dire que c'est un jugement étrange. D'ailleurs, il me semble qu'on peut l'interpréter de deux façons. Le plaignant voulait déposer divers documents en preuve. Le savant juge a fini par dire que la liste des intérêts était un document public. Le Parlement lui-même la rend publique. C'est un document recevable. Cependant, il précisait qu'il n'est pas possible de présenter en preuve d'autres documents plus internes du Parlement tels que des lettres par exemple, provenant d'un membre de l'opposition aux autorités de la Chambre des communes chargées des questions relatives à la liste des intérêts. Par conséquent, ce n'est pas noir et blanc et on ne peut pas dire, s'il existe une liste des intérêts, que tout devient soudainement admissible devant les tribunaux. Le libellé est beaucoup plus restreint.

Mais quand même, c'est un jugement très étrange. Je ne sais pas s'il y a eu appel. Si ce fut le cas, j'aimerais savoir ce qu'en a fait la Cour d'appel. Ce n'est pas si horrible qu'on l'aurait pensé. N'est-ce pas?

**M. Audcent:** Je crois qu'il y a eu appel, mais que l'affaire a été réglée avant l'audition.

Je partage le point de vue de la présidente au sujet de l'outrage. Dès lors que l'on adopte un code de déontologie, on se donne pour objectif d'appliquer le pouvoir de la Chambre en matière d'outrage en cas d'infraction à ce code.

**Le sénateur Cools:** Cependant, l'infraction au code ne serait pas nécessairement un outrage. En d'autres termes, il faudrait prendre une décision reconnaissant l'outrage. On ne peut tout simplement pas interpréter une infraction au règlement comme un outrage. Il est absolument nécessaire de prendre une décision pour confirmer qu'il y a bien eu outrage. Le plus amusant, c'est que la même décision établit l'accusation et la conclusion.

**La présidente:** Toutes les décisions relatives au code de déontologie proposé seront des décisions de la Chambre ou d'un comité présenté à la Chambre.

**Le sénateur Cools:** ... mais pas des infractions.

**Le sénateur Joyal:** J'attire l'attention des honorables sénateurs sur la correspondance des parlementaires, question soulevée par le sénateur Fraser dans le même rapport du comité mixte. Je ne vous conseille pas de le lire, puisqu'il fait deux pouces d'épaisseur, contrairement à la décision dont je vous ai parlé tout à l'heure.

In chapter 2 of the report, paragraph 103 deals with members' correspondence and which aspect is privilege and which is not. I wish to speak to that but those of us interested in the matter of privilege should read that report because it is full of important information, although we may not like it.

My last question is about proposed section 20.2(1) of the act concerns the removal of the ethics officer. It says that, "The Senate Ethics Officer holds office during good behaviour for a term of seven years and may be removed for cause by the Governor in Council on address of the Senate."

*Roberts v. Commissioner of the NWT et al.* concerned a decision in the Northwest Territories whereby the assembly removed the commissioner. The commissioner went to court and the court decided that the house exceeded its privileges or had no privileges in exercising its power to remove the commissioner. Would you share the opinion that section 20.2 is not covered by privilege?

**Mr. Audcent:** Once again, there are two results possible: that the courts would say that looking at it as a package, Parliament intended it to belong to the house and none of it is before the house. However, I have to admit that that decision exists and it is possible that it would allow the courts to review the removal of someone who was not in accordance with these terms. In other words, if the person were removed and alleged that there was no resolution of the Senate, the matter could go before the courts with the claim that the Governor in Council acted illegally — that the removal occurred by the Governor in Council without the senators' concurrence.

**Senator Rompkey:** In the exchange with Senator Grafstein, you said that "ethical" goes beyond the law. Then, you used two other phrases, "the headline test" and "the smell test." What are they?

**Mr. Audcent:** I hope someone else knows those expressions besides me. Another way of wording that would be "the headline in the *Globe and Mail* test." It means that the rules are fine, but if a reporter runs this up on the front page of the paper, are you comfortable when it is about you? When they say, "you did this..." can you say "yes, I did."? Would it be problematic for you that all of a sudden your name is being associated with the conduct in question.

My position is legal and generally, I advise senators on what the law is. In the context of advising, I say that there is a headline test or a "smell test" and your best place to consult for that is with your leadership and your colleagues. Your leadership and your experienced colleagues will tell you where the water is dangerous and where the water is safe. It is beyond law and is a public mores test.

Dans le chapitre 2 du rapport, le paragraphe 103 traite de la correspondance des parlementaires et des privilèges qui s'appliquent. Je n'ai pas l'intention d'en parler, mais ceux d'entre vous qui êtes intéressés par la question des privilèges devraient lire ce rapport qui est rempli d'informations importantes, même si elles ne sont pas toujours de notre goût.

Ma dernière question concerne le paragraphe 20.2(1) du projet de loi se rapportant à la révocation du conseiller en éthique. Il se lit comme suit: «Sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat, le conseiller exerce ses fonctions à titre inamovible pour un mandat de sept ans renouvelable pour une ou plusieurs périodes maximales de sept ans.»

Le jugement *Roberts c. Commissioner of the NWT et al.* se rapportait à une décision prise par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest en vue de la révocation du commissaire. Ce dernier a intenté un recours en justice et le tribunal a statué que l'assemblée avait outrepassé ses privilèges ou n'avait pas le privilège d'exercer son pouvoir de révocation du commissaire. Pensez-vous que l'article 20.2 n'est pas couvert par le privilège?

**M. Audcent:** Encore une fois, il y a deux résultats possibles: les tribunaux pourraient statuer globalement que le Parlement avait l'intention de laisser la décision à la Chambre ou au contraire de la priver de cette décision. Toutefois, je dois admettre que cette décision existe et qu'il est possible que les tribunaux puissent réviser la révocation d'une personne qui ne se serait pas conformée à ces conditions. En d'autres termes, s'il est réputé que la révocation de la personne en question s'est faite sans aucune résolution du Sénat, l'affaire pourrait être portée devant les tribunaux sur le motif que le gouverneur en conseil a agi de manière illégale — la révocation ayant été décidée par le gouverneur en conseil sans l'approbation des sénateurs.

**Le sénateur Rompkey:** Au cours de vos échanges avec le sénateur Grafstein, vous avez dit que l'éthique va au-delà de la loi. Ensuite, vous avez utilisé deux autres expressions, «le critère des gros titres» et «le critère d'apparence». Pouvez-vous nous donner des explications?

**M. Audcent:** J'espère que je ne suis pas le seul à connaître ces expressions. Le critère pourrait également s'appeler «critère des gros titres du *Globe and Mail*». Quel que soit le règlement, vous devez donc vous demander si vous seriez à l'aise de voir votre nom en première page du journal. Seriez-vous prêt à confirmer votre conduite devant un journaliste? Est-ce que vous verriez un inconvénient à ce que votre nom soit tout à coup associé à la conduite en question?

Je conseille les sénateurs au sujet de la loi et je leur sou mets mon point de vue de juriste. Je leur dis qu'il y a un «critère des gros titres» ou un «critère d'apparence» et que le meilleur moyen de vérifier s'ils sont conformes à ce critère, c'est de poser la question à leurs dirigeants et à leurs collègues. Ils sauront vous dire où vous êtes en danger et où vous êtes en sécurité. L'éthique dépasse la loi et il convient d'appliquer un critère de mœurs publics.



**Senator Rompkey:** I raised this because the appointment of the Senate ethics officer is in statute. One of our questions for discussion is whether the ethics officer should be in statute or by resolution. We discussed this at length yesterday and Senator Beaudoin took part in the exchange. At the end of that exchange, it was my understanding that an application to the courts could happen in either case.

How does it reflect on the Senate whether the appointment of the ethics officer is in statute or in resolution? What do you think the headline test and the smell test would be in the case of each?

**Mr. Audcent:** I will give you the answer that I give to honourable senators all the time on the headline test and on the smell test: Speak to your leadership and speak to your colleagues. It is a purely political question.

**Senator Rompkey:** I was hoping you would make a comment on that because it is an important consideration for us. If every legislature in the country has an ethics officer position appointed in statute and we have one appointed by resolution it could matter.

We also discussed why we are doing this, who we are, to whom we are accountable, what officers are, and what public servants are. We are clearly servants of the Canadian public and Canadians expect certain conduct and certain standards from us, and we should expect that from ourselves in 2003. Bearing that in mind, perhaps you do not want to go beyond your last answer but I want on the record how the headline test and the smell test would apply to senators in respect of whether the ethics officer should be in statute or by resolution?

**Mr. Audcent:** I read the *Debates of the Senate*, and some senators have taken the position that putting this in statute involves a risk. Therefore, that involves an exercise of risk assessment. There are other senators who believe that having the officer in statute — having an independent officer — could have huge benefits and therefore, it is a benefit assessment. That is a political question and you are involved in risk and benefit assessments.

**Senator Cools:** I would challenge the witness on the propriety and the constitutionality of using sections 42 and 44 of the Constitution Act, 1982 to amend section 18. I would say that is wrong. I would refer Mr. Audcent to the lead-up to the adoption of section 18 and to make the distinction between a legislative assembly and a Parliament.

It was a huge debate that led up to Confederation and section 18 was put there for very good reasons. That is not so easily amended by itself, as you suggest. However, I have no doubt that the way these systems operate is that someone will come in and say it can be done, and before we know it we have something moving before us and we are told that we can not touch it — but that is another matter.

**Le sénateur Rompkey:** J'ai soulevé cette question parce que la nomination du conseiller en éthique du Sénat est prévue par la loi. Une des questions à l'ordre du jour était de savoir si la nomination du conseiller en éthique devait être prévue par la loi ou proposée par résolution. Nous en avons débattu abondamment hier et le sénateur Beaudoin a pris part au débat. À la fin du débat, j'ai cru comprendre qu'une demande faite à la cour pourrait avoir lieu dans chaque cas.

Quelle est l'incidence sur le Sénat que la nomination du conseiller en éthique soit inscrite dans la loi ou fasse l'objet d'une résolution? Pensez-vous que nous passerions le critère des gros titres ou celui de l'apparence dans les deux cas?

**M. Audcent:** Je vais vous donner la réponse que je donne toujours aux honorables sénateurs lorsqu'il s'agit du critère des gros titres ou du critère d'apparence: parlez-en avec vos chefs et avec vos collègues. C'est une question purement politique.

**Le sénateur Rompkey:** J'attendais un commentaire de votre part, parce que c'est une question importante pour nous. Si toutes les assemblées du pays créaient un poste de conseiller en éthique désigné par la loi et si nous décidions d'en nommer un par résolution, cette question serait importante.

Nous nous sommes demandé pourquoi nous faisons ceci, qui nous sommes, à qui nous devons rendre des comptes, qui sont les agents et les fonctionnaires. Il est clair que nous sommes au service du public canadien et que la population canadienne attend de nous une certaine conduite et le respect de certaines normes et nous devrions avoir les mêmes attentes vis-à-vis de nous-mêmes en 2003. Cela étant dit, vous ne voulez peut-être pas aller plus loin que votre dernière réponse, mais je tiens à vous demander de dire pour le compte rendu comment s'appliquerait le critère des gros titres et le critère d'apparence aux sénateurs, selon que le poste de conseiller en éthique serait créé par la loi ou par une résolution.

**M. Audcent:** Je lis les *Débats du Sénat* et certains sénateurs estiment qu'il y a un risque à inclure la création de ce poste dans la loi. Par conséquent, il faudrait se livrer à un exercice d'évaluation du risque. D'autres sénateurs pensent qu'il serait très avantageux que le conseiller soit nommé par la loi — étant donné qu'il serait indépendant. C'est une question politique et vous devez faire une évaluation des risques et des avantages.

**Le sénateur Cools:** Je mets le témoin au défi de prouver le bien-fondé et la constitutionnalité de faire appel aux articles 42 et 44 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour modifier l'article 18. À mon avis, il erre. Je renvoie M. Audcent à la phase préparatoire à l'adoption de l'article 18 et je l'invite à faire la distinction entre une assemblée législative et un Parlement.

La Confédération a été créée à la suite d'un immense débat et l'article 18 a bel et bien sa raison d'être. Il ne peut pas se modifier lui-même, comme vous le suggérez. Toutefois, je ne serais pas surprise que l'on nous dise un jour que c'est possible et que nous soyons mis devant le fait accompli sans pouvoir rien y faire — mais cela est une autre histoire.



I would like to come to the clauses of the bill that are creating the Senate ethics officer and the House of Commons ethics commissioner. I do not know if you have wrapped your mind around what I am about to put a question to — you may have given it no thought at all, and if that is the case, I would understand that and accept that.

My understanding of the evolution of the Parliament and the evolution of the law of Parliament — and I encourage senators at all times not to treat the law of Parliament and just the rules of Houses, because there has been a great effort afoot over the years to reduce the grand law of the Parliament to nothing other than the rules, but that is another discussion — is that that the Houses have been very jealous and hostile to the introduction of servants of the Crown into the precincts of Parliament, and the creation of offices for parliamentarians.

If you will recall, up until quite recently in the history of Canada — and it had been part of the parliamentary tradition for 300 years — if a member of Parliament became a minister, the first test that minister had to do was to resign as a member of Parliament and then submit himself or herself to his riding again for re-election. So jealous was Parliament of this that no officer, no office, could hold a seat in Parliament.

For those who do not have it come to mind immediately, that was a big feature between Arthur Meighen and William Lyon Mackenzie King. Mackenzie King was able to entrap Meighen at one point in a vote, that his members could either be members of Parliament or ministers, but they could not be both. To do one or to do the other was certain defeat.

I have not looked at this for a while, but the fact of the matter is that Parliament is very jealous of offices around it, because there is a constitutional concern about divisions of loyalties. I wonder, in looking at these clauses of the bill, if you have given any thought to the violation of a several hundred-year-old tradition in terms of creating new offices that will have the effect essentially of subjugating parliamentarians to them?

Perhaps you have not given this any thought. However, if you look at those clauses, the terms of the appointment are “during good behaviour.” Then they qualify “during good behaviour by cause” — which, in itself, is a constitutional anomaly. It is very clear that these are offices and not advisers to us. It does not matter how the government tries to couch this fact, these are offices of Her Majesty; these are servants of the Crown. Have you given that any thought?

**Mr. Audcent:** Perhaps I can start off by sharing a common understanding with you of the historical context. A very interesting read is the very first report of the Internal Economy Committee of the Senate back in 1867. It says, “We affirm our right to name all of our staff with the exception of the ones known to be named by the governor,” which included the Clerk and the Gentleman Usher at the time. Is the Senate jealous of its officers? Absolutely. It began by saying two things — we affirm our right but we recognize the exception.

Je voudrais revenir aux articles du projet de loi concernant la création des postes de conseiller sénatorial en éthique et de commissaire à l'éthique de la Chambre des communes. Je ne sais pas si vous avez réfléchi à l'aspect que je vais aborder — peut-être que vous n'y avez absolument pas pensé et si c'est le cas, je serais prête à l'accepter.

Mon point de vue sur l'évolution du Parlement et l'évolution de la loi du Parlement — et j'encourage les sénateurs à ne jamais réduire la loi du Parlement aux règles des chambres, car certains s'emploient depuis des années à réduire la loi du Parlement à rien de plus que des règles, mais c'est un autre débat — je considère donc que les chambres sont très jalouses de leurs privilèges et hostiles à l'introduction de préposés de l'administration dans l'enceinte parlementaire et à la création de bureaux de parlementaires.

Vous vous souvenez peut-être que jusqu'à une époque récente dans l'histoire du Canada — et cela faisait partie de la tradition parlementaire depuis 300 ans — lorsqu'un député devenait ministre, il devait immédiatement démissionner de son siège de député, puis se présenter à nouveau devant ses électeurs pour se faire réélire. Le Parlement était tellement jaloux de ses prérogatives qu'il ne supportait pas qu'un agent ou préposé de l'administration détienne un siège au Parlement.

Pour ceux qui ne s'en rappellent pas, je précise que cette tradition fit l'objet d'un différend entre Arthur Meighen et William Lyon Mackenzie King. Ce dernier était parvenu lors d'élections à piéger Meighen, exigeant que ses députés choisissent entre devenir ministres ou occuper un siège au Parlement. Qu'ils choisissent l'une ou l'autre option, la défaite était certaine.

Cela fait quelque temps que je ne m'y suis pas intéressée mais il est certain que le Parlement se protège jalousement des bureaux qui l'entourent pour des raisons constitutionnelles de partage des allégeances. En lisant les articles du projet de loi, je me demande si vous avez pensé à la violation d'une tradition plusieurs fois séculaire qui découlerait de la création de nouveaux bureaux qui auraient essentiellement pour effet d'assujettir les parlementaires?

Peut-être que vous n'y avez absolument pas pensé. Cependant, quand on lit ces articles, on s'aperçoit que la nomination est «à titre inamovible». Le texte évoque ensuite la «révocation motivée» — ce qui est en soi, une anomalie constitutionnelle. Il est très clair qu'il s'agit là de bureaux et non pas de conseillers travaillant à notre service. Quelle que soit la façon dont le gouvernement les présente, il s'agit en fait de bureaux de Sa Majesté; ce sont des préposés de l'administration. Avez-vous réfléchi à cette question?

**M. Audcent:** Je peux peut-être commencer par établir comme vous l'avez fait le contexte historique. Le tout premier rapport du Comité de régie interne du Sénat paru en 1867, est une lecture très intéressante. On peut y lire ceci: «Nous affirmons notre droit à nommer tous les membres de notre personnel, à l'exception de ceux habituellement désignés par le gouverneur». À l'époque, il s'agissait notamment du greffier et de l'huissier. Le Sénat est-il jaloux de ses agents? Absolument. Il commence par établir deux choses: il affirme ses droits mais il reconnaît l'exception.

With respect to the issue of members serving as officers of the government, you will find an amendment where it was proposed to put that prohibition in place for senators, the way it was in place for the House of Commons. That amendment was removed from the bill. Senators were not to be disallowed from serving within the government as well; so the lines are not necessarily that clear.

As we can see, your general principle is right; also, the principle that there are exceptions is right. Then we get to the document that is before you. It is a very interesting proposal that you have before you, because you are setting up an office that is independent of the Senate, in a certain sense. It has its own sets of estimates — it is persons running their own office with their own staff, and that is the appearance of independence that you need to communicate to the public. On the other hand, it is very clear that the role of this person is to do the will of senators. Senators will decide what the code of conduct is, what the role of this officer will be, and that person will carry that out. It is a very delicate balancing act that you have before you.

**The Chairman:** It is also a balancing act that presumably both sides of the Senate absolutely must agree on who this person will be.

**Senator Cools:** The matter has nothing to do with who the person will be. The question will be the political relationship between a servant of the Crown and members of Parliament. Right now, we know that ministers of the Crown who are office-holders are supposed to be in a relationship of responsibility to the Houses of Parliament, but there is no such tradition for this kind of position.

I would submit to you, in a very legal and constitutional way, that this is totally novel and totally unheard of as a parliamentary device. That is why I am of the opinion that we should approach this with caution, if not fear and trembling.

I want to clarify one point that you made. The only offices, as Mr. Audcent said, that are appointed by Her Majesty are those two, but their appointment is qualified somehow or the other in that process. It was a long history to determining some of this. They are — within their appointment, somehow or the other — pledged by Her Majesty to be the servants of the Houses. Therefore, it is a unique and distinct feature. However, the fact is

and I hope honourable senators take it up — Parliament has been reluctant and hostile to the introduction of offices and servants of the Crown into its midst. The discussion you were talking about with the Senate was whether or not senators could be ministers, not whether or not ministers would have to be subjected to resignation before they could accept the appointment.

**The Chairman:** Senator Cools, we must stop at 1:30.

Quant à la capacité des députés de servir à titre d'agents du gouvernement, une modification avait été déposée en vue d'appliquer cette interdiction aux sénateurs de la même manière qu'aux députés. Cette modification fut supprimée du projet de loi. Les sénateurs conserveront donc le droit de servir également au sein du gouvernement; par conséquent, les choses ne sont pas nécessairement très claires.

Comme nous pouvons le constater, votre principe général est juste; également, le principe de l'exception est juste. Passons ensuite au document que vous avez sous les yeux. La proposition que vous avez devant vous est très intéressante, parce qu'elle vous amène à créer un bureau indépendant du Sénat, dans un certain sens. Il dispose de son propre budget — il est composé de personnes qui dirigent leur propre bureau avec leur propre personnel et c'est l'apparence d'indépendance que vous devez communiquer au public. En revanche, il est très clair que le rôle de cette personne est de se conformer à la volonté des sénateurs. Les sénateurs décideront quel est le code de déontologie, quel sera le rôle de ce conseiller et cette personne s'exécutera. C'est un équilibre délicat qui vous est proposé.

**La présidente:** Par ailleurs, les deux côtés du Sénat doivent également trouver un certain équilibre pour le choix de cette personne.

**Le sénateur Cools:** Tout cela n'a rien à voir avec le choix de la personne. Il s'agit de la relation politique entre un préposé de l'administration et des membres du Parlement. Actuellement, nous savons que les ministres fédéraux titulaires d'une charge sont liés aux deux Chambres du Parlement par une relation de responsabilité, alors qu'il n'existe aucune tradition analogue pour ce type de poste.

Je vous ferais remarquer, de manière très juridique et constitutionnelle, que c'est une procédure totalement nouvelle et un mécanisme inédit dans le domaine parlementaire. C'est pourquoi j'estime que nous devrions user de prudence et peut-être nous méfier de cette procédure.

J'aimerais apporter une précision à ce que vous avez dit. Les deux seules charges dont les titulaires sont nommés par Sa Majesté sont celles que vous avez citées, monsieur Audcent. En revanche, leur nomination est entérinée d'une manière ou d'une autre au cours du processus. Il a fallu du temps pour déterminer certaines de ces questions. Par leur nomination, Sa Majesté s'engage d'une façon ou d'une autre à en faire des préposés des chambres du Parlement. Par conséquent, c'est une caractéristique unique et distincte. Le fait est, cependant, — et j'espère que les honorables sénateurs le noteront — que le Parlement s'est toujours montré réticent et hostile à l'introduction de bureaux et de préposés de l'administration en son sein. Le débat que vous avez évoqué au sujet du Sénat consistait à savoir si les sénateurs pouvaient être nommés ministres et non pas si les ministres devaient démissionner de leur siège de député avant de pouvoir accepter leur nomination.

**La présidente:** Sénateur Cools, nous devons terminer nos travaux à 13 h 30.



**Senator Cools:** What I am trying to impress upon us, honourable senators, is that we are now in a state where our own history is alienated and separated from us, and where we even view the authorities as non-members of Parliament. I am trying to say that the history of Parliament and the privileges of Parliament were intended to secure the protection of Parliament and parliamentarians from Her Majesty's servants. That is why responsible government was developed.

The only office-holders that are valid in Parliament now are ministers of the Crown. Three or four hundred years ago, there were dozens of other kinds of office-holders in the system; but Parliament has been very jealous and a variety of statutes have been passed. The compulsion that ministers in the House of Commons — it was not so for the House of Lords, obviously — members of the House of Commons becoming ministers had to resign immediately, because no profit could be taken from Her Majesty which would allow them to continue to be members.

**The Chairman:** Senator Cools, I thank you very much. It is fortunate that was not a question, because there is no time for an answer.

**Senator Cools:** Well, you can put me on earlier.

**The Chairman:** I must end. I put you on as I recognized every single person as they put up their hand, Senator Cools. This meeting is now adjourned.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, October 30, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-34, to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other acts in consequence, met this day at 10:08 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this meeting of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament is now in session. I would like to give everyone fair notice about our direction on Bill C-34 over the next 48 hours or so.

This morning we will hear from Mr. Robert Marleau, former Clerk of the House of Commons, and Professor Joseph Maingot from the University of Ottawa. So far, everyone else has declined our invitation to appear before the committee. We are waiting to hear back from Professor Jennifer Smith at Dalhousie University and Professor Stephen Scott at McGill University. We have been trying desperately to contact everyone that senators have suggested.

**Le sénateur Cools:** Ce que j'essaie de vous faire remarquer, honorables sénateurs, c'est que nous sommes actuellement coupés de notre propre histoire et que nous considérons même les autorités comme extérieures au Parlement. J'essaie de vous faire remarquer que l'histoire du Parlement et les privilèges du Parlement concourraient à assurer la protection du Parlement et des parlementaires contre les fonctionnaires de Sa Majesté. C'est ce qui a donné naissance au gouvernement responsable.

Les seuls titulaires de charges publiques qui sont autorisés à siéger au Parlement actuellement sont les ministres fédéraux. Il y a trois ou quatre cents ans, le régime acceptait des dizaines d'autres titulaires de charges publiques; mais le Parlement a su se protéger et de nombreuses lois ont été adoptées. L'obligation pour les ministres de la Chambre des communes — ce n'était bien évidemment pas la même chose pour la Chambre des lords — les députés qui devenaient ministres devaient immédiatement démissionner, car ils ne pouvaient bénéficier d'aucun avantage de Sa Majesté leur permettant de demeurer députés.

**La présidente:** Sénateur Cools, je vous remercie. Heureusement que ce n'était pas une question, car nous n'avions plus de temps pour la réponse.

**Le sénateur Cools:** Eh bien vous auriez pu me donner la parole plus tôt.

**La présidente:** Nous devons nous arrêter ici. Je vous ai donné la parole comme à toutes les autres personnes qui ont levé la main pour parler, sénateur Cools. Nous allons arrêter ici nos travaux.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 2003

Le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-34 modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 08 pour en faire l'examen.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** La séance du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement est maintenant ouverte. J'aimerais que tous comprennent bien comment nous examinerons le projet de loi C-34 au cours des 48 prochaines heures.

Ce matin, nous entendrons M. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, et M. Joseph Maingot, professeur à l'Université d'Ottawa. Jusqu'à présent, tous les autres ont décliné notre invitation à comparaître devant notre comité. Nous attendons la réponse de Mme Jennifer Smith, professeure à l'Université Dalhousie, et de M. Stephen Scott, professeur à l'Université McGill. Nous avons tenté désespérément de communiquer avec toutes les personnes que les sénateurs avaient proposées.



The steering committee has approved that we go to clause-by-clause on this bill on Friday, October 31. A meeting is scheduled for 10 a.m., or when the Senate rises, in room 160S. If anyone is able to bring in witnesses for the time after the Senate rises today or for tomorrow morning at 10 o'clock, I would be absolutely delighted. I want this committee to sit as long as is necessary to hear the witnesses. I will delay clause-by-clause by any number of hours required so that we can hear from everyone.

I do intend, though, to do clause-by-clause sometime tomorrow.

**Senator Andreychuk:** I do not know whether this is a point of order or point of privilege but I strongly suspect it is both. As Deputy Chair of this committee, I think if you put on the record what the steering committee agreed to, the benefit of the entire steering committee process should be laid out to the senators present today. A steering committee was called rather quickly at the end of our second last meeting, when the need was indicated to move quickly on this. I do not know to what extent I can talk about the steering committee because I do not know whether we are now in camera.

**The Chairman:** No, we are not in camera.

**Senator Andreychuk:** Were we in camera in the steering committee?

**The Chairman:** Yes. The steering committee is always in camera.

**Senator Andreychuk:** The bottom line then, if that is all I am at liberty to talk about, is that the steering committee, comprising the two members from the government side, voted to proceed. I, on the opposition side, voted against the motion to proceed by calling all witnesses and by going clause-by-clause.

I will put on the record that I made what I hoped was a reasoned appeal for the need to hear witnesses and that the witnesses we have heard to date were in a broad, generic ethics package. We were told at the outset of this process that we would look at code of conduct, at what that means, and at all the methodology that might be applied to a code of conduct. In other words, there are different ways to go about addressing this problem of a code of conduct from saying that we have already been addressing the issue to the fact that we need full legislative capacity.

We did not start with any urgency but with the due diligence that this Senate normally approaches its work. We heard witnesses who were known to have some interest or some expertise in the area. We commenced our work and shortly into it, the Chair of the committee indicated that we must give an interim report. This side — the opposition members of the committee — indicated that we wanted a full report. Members of the government side joined us in saying that a partial report could be misleading and that an interim report could be the inappropriate way for the Senate to proceed. We normally have full deliberation and then we give our best recommendations.

Le comité de direction nous autorise à examiner ce projet de loi article par article le vendredi 31 octobre. Une séance est prévue pour 10 heures, ou à l'ajournement des travaux du Sénat, dans la salle 160-S. Si quelqu'un pouvait amener des témoins après l'ajournement du Sénat aujourd'hui ou demain matin à 10 heures, j'en serais ravie. Je veux que notre comité siège aussi longtemps qu'il le faudra pour entendre tous les témoins, et je repousserai l'examen article par article en conséquence.

J'ai toutefois l'intention de procéder article par article demain.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne sais pas s'il s'agit ici d'un rappel au Règlement ou d'une question de privilège, mais je crois bien que ce sont les deux. À titre de vice-présidente du comité, je crois que si vous inscrivez dans le compte rendu ce que le comité de direction a accepté, tout le processus de ce comité devrait être exposé aux sénateurs présents aujourd'hui. Le comité de direction a été convoqué assez rapidement à la fin de notre avant-dernière séance, lorsqu'il a été décidé d'agir rapidement. Je ne sais pas dans quelle mesure je peux parler du comité de direction parce que j'ignore si nous sommes actuellement réunis à huis clos.

**La présidente:** Non, nous ne sommes pas réunis à huis clos.

**Le sénateur Andreychuk:** La réunion du comité de direction se déroulait-elle à huis clos?

**La présidente:** Oui. Le comité de direction se réunit toujours à huis clos.

**Le sénateur Andreychuk:** Tout ce que je peux dire alors, c'est que le comité de direction, qui comprend deux membres du parti ministériel, a voté en faveur de cette proposition. Seul représentant de l'opposition, j'ai voté contre la motion voulant que l'on appelle tous les témoins et qu'on examine le projet de loi article par article.

Je déclare, pour le compte rendu, que j'ai défendu la nécessité d'entendre des témoins et que les témoins que nous avons reçus jusqu'à présent ne nous ont parlé que des grands principes de l'éthique. On nous a dit au tout début de ce processus que nous allions examiner un code de conduite, ce que représente un tel code et toute la méthodologie qui pourrait s'y appliquer. En d'autres termes, il y a différentes façons de s'attaquer au problème de code de conduite: nous pouvons tout simplement dire que nous avons déjà étudié la question, ou bien reconnaître que nous avons besoin d'un plein pouvoir législatif.

Nous n'avons pas entrepris nos travaux à la hâte, mais bien avec la diligence raisonnable qui est habituelle au Sénat. Nous avons entendu des témoins qui s'intéressent à la question ou qui ont une certaine expertise dans ce domaine. Nous avons commencé nos travaux et, peu de temps après, la présidente du comité nous a dit qu'il fallait produire un rapport provisoire. Les membres du comité qui sont assis de ce côté-ci — ceux de l'opposition — ont dit vouloir un rapport intégral. Certains membres du parti ministériel se sont joints à nous pour dire qu'un rapport partiel pouvait être trompeur et qu'un rapport provisoire pourrait être inapproprié pour le Sénat. Habituellement, nous délibérons en profondeur pour pouvoir formuler des recommandations éclairées.

However, we yielded. We wrote in our report that it was not a completed study and that we needed further study. The government has reported, including Mr. Boudria's appearance before the committee, that it accepted all of our recommendations and he dealt with it as a final, complete report.

Again, we tried to dispel that and to indicate that we need to do a great deal of work on this issue because it affects the future of Parliament, the status and the future of the Senate, and the status and the ability of each senator to perform. This is not a small matter; it is a complicated matter. It deserves the due diligence that we said we should give it, and we have not done so.

We are now rushed by Bill C-34. We asked that we hear from witnesses specifically in respect of Bill C-35. Now the devil is in the details. What do the clauses mean? What are the consequences of the bill? What is the consequence of not producing a code of conduct?

There are many, many issues to be dealt with and witnesses to be called. There has been great resistance, I must say, from the government side to hear further witnesses, I am told, and a great enthusiasm from our side to continue with the witnesses.

We indicated that we are not obstructing the government and that we will not obstruct the government but we have to do our job. Our job is to hear witnesses; to hear Canadians. When we expect witnesses to come on 24 hours' notice, it is small wonder we have a "no" as an answer. In fact, I know some of the witnesses said, "Give me a week, and I will attempt to change my schedule." These are people who have committed themselves to teaching schedules. These are people who have jobs and have other things to do. With the greatest of respect, they cannot drop and run here. They have to think about it. They have to prepare, if they are to give us their advice.

I again plead, what is the urgency? No one has told us, except the newspapers, that there is something magic about November 7. Our side has asked the government on the floor and has been told we are sitting according to our Senate calendar. Therefore, we can sit till December 18, we can adjourn, we can come back, and we can continue studying. If we were to sit until December 18, I have every confidence that we could hear the witnesses we need to and that we would do the job we have to.

However, this is outrageous and shocking. This is the first time in the 10 years that I have been here that we have taken something as important as this and said, "We do not want to really hear from witnesses. We will go through the process. We will get a list. We will ask them if they can come in 24 hours, and then we will go clause-by-clause on a Friday," when in fact now I am hearing we are likely not to sit tomorrow.

Toutefois, nous avons cédé. Nous avons écrit dans notre rapport que notre étude n'était pas terminée et qu'il fallait la poursuivre. Le gouvernement a répondu, notamment lorsque M. Boudria a comparu devant nous, qu'il acceptait toutes nos recommandations et qu'il considérait que notre rapport était final.

Encore une fois, nous avons tenté de riposter et de faire comprendre qu'il fallait approfondir cette question puisqu'elle touche l'avenir du Parlement, le statut et l'avenir du Sénat ainsi que le statut et la capacité de rendement de chaque sénateur. Ce n'est pas une mince affaire, mais bien un dossier complexe qui mérite toute la diligence raisonnable que nous nous étions engagés à lui consacrer, ce que nous n'avons pas fait.

Nous sommes maintenant pressés par le projet de loi C-34. Nous avons demandé d'entendre des témoins relativement au projet de loi C-35. Ce sont les détails qui posent problème. Que signifient les articles? Quelles sont les conséquences du projet de loi? Quelles sont les conséquences de ne pas produire un code de conduite?

Il y a de très nombreuses questions à traiter et beaucoup de témoins à appeler. On m'a dit que les membres du parti ministériel se sont fortement opposés à entendre d'autres témoins, alors que les membres de l'opposition souhaitent vivement poursuivre leur audition.

Nous avons indiqué que nous ne faisons pas obstruction et que nous ne ferons pas obstruction, mais que nous devons faire notre travail, qui consiste à entendre des témoins, à entendre les Canadiens. Il n'est pas étonnant que les témoins refusent de comparaître lorsqu'ils reçoivent un préavis de 24 heures. Certaines personnes m'ont dit «donnez-moi une semaine et je tenterai de changer mon horaire». Ces personnes se sont engagées à enseigner selon un horaire défini. Elles ont des emplois et autre chose à faire. Avec le plus grand respect, elles ne peuvent tout laisser tomber et accourir ici. Elles doivent réfléchir et se préparer avant de nous donner leur avis.

Je demande encore une fois quelle est cette urgence. Hormis les journaux, personne ne nous a dit qu'une certaine magie allait s'opérer le 7 novembre. L'opposition a posé la question au gouvernement sur le parquet, et on lui a répondu que nous allions suivre le calendrier du Sénat. Par conséquent, nous pouvons siéger jusqu'au 18 décembre, ajourner nos travaux et revenir pour continuer notre examen. Si nous siégeons jusqu'au 18 décembre, je suis convaincue que nous pourrions entendre les témoins que nous devons entendre et faire le travail que nous devons faire.

Toutefois, cette situation est scandaleuse et révoltante. Je suis ici depuis 10 ans, et c'est la première fois que nous nous trouvons devant un projet de loi aussi important et que nous disons «Nous ne voulons pas vraiment entendre de témoins. Nous suivrons le processus. Nous obtiendrons une liste de témoins à qui nous demanderons de comparaître dans un délai de 24 heures et nous examinerons le projet de loi article par article un vendredi», alors qu'on nous dit maintenant qu'il est probable que nous ne siégerons pas demain.



When I declined and said that we will not fast track this and avoid what is I think the proper analysis that the Senate would give, I did not receive from the chair that they would proceed in any event. It was simply a decision of two of the steering committee — the government side, saying yes, the opposition saying no — and life went on. We went to have our meeting yesterday. There was nothing mentioned.

There is an agreement that we will sit in the slots provided. In fact, we do that because it is difficult for members to adjust if they have to sit on two committees at the same time. We do have a lot of difficulty. You can appreciate on our side we have more difficulty than you do, although I heard yesterday on the floor of the chamber that you have difficulty getting those committees together and getting the appropriate members. Occasionally, we get what we call “bench warmers.” That is not fair to the legislation. That is not fair to the people of Canada.

We have an order from the Senate that we are to be at certain committees. We undertake, from the Selection Committee, to put our names on certain committees and to sit when that committee is called. I think it is extremely important that we follow that, or we are in contempt of the chamber. We are in contempt of the chamber.

We have no proper slot for this committee today. Agriculture is meeting today. Senator Oliver is the chair of that committee. They have some pressing business to deal with. Internal Economy is sitting today, all day, in their regular approved spot, and Senator Stratton and Senator Robertson are there. The government indicates that the budgets of all the committees and all the work in the Senate must be dealt with today, and so they are obliged to be there.

Senator Beaudoin and I are on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs that starts at 10:45. Yesterday, a reference was given to that committee to deal with Westray, Bill C-45. This bill should have been before the Senate much earlier. This involves the death of Canadian citizens in mines. It has been studied; it has been investigated. Now there is legislation that could preclude that from happening again. We are asked today to deal with that legislation on an emergency basis. There are families in agony that have been waiting for this legislation and we have been asked to deal with it. We received our briefing books on Westray this morning. I should be reading it, because again, no one on our side wants to slow Bill C-45 down. However, we have to do our job. We have to make sure it is constitutionally valid and that the sections say what they intend to. How many senators go around the country saying the job that the Senate does, it look at the bill, administratively, legally, constitutionally, and from regional and minority interests.

Lorsque je me suis opposée à l'accélération du processus et à l'absence d'une analyse pertinente par le Sénat, la présidente ne m'a pas avisée que le comité allait poursuivre dans tous les cas. Cette décision a été prise par deux membres du comité de direction — les membres du parti ministériel se prononçant en faveur, contrairement à l'opposition — et la vie a suivi son cours. Nous avons tenu notre réunion hier, et rien n'a été mentionné.

Il existe une entente selon laquelle nous devons siéger durant les créneaux alloués. En fait, nous procédons ainsi parce qu'il est difficile de siéger à deux comités en même temps. Nous avons beaucoup de problèmes. Vous pouvez comprendre que les membres de l'opposition en ont plus que vous, bien que j'aie entendu hier à la chambre que vous avez de la difficulté à réunir les comités et à y faire siéger les membres appropriés. Nous recevons à l'occasion ceux qu'on appelle les «réchauffeurs de banc», ce qui n'est pas juste pour l'appareil législatif, ni pour la population du Canada.

Le Sénat nous demande de faire partie de certains comités. Le comité de sélection nous demande de choisir certains comités et d'assister à leurs réunions. À mon avis, il est extrêmement important de respecter cet engagement, sinon nous faisons outrage à la chambre, et c'est effectivement ce que nous faisons.

Aucun créneau ne nous a été alloué pour notre séance d'aujourd'hui. Le Comité de l'agriculture siège aujourd'hui, sous la présidence du sénateur Oliver, et doit se pencher sur des questions pressantes. Le Comité de la régie interne siège toute la journée, suivant le créneau qui lui est habituellement alloué, et les sénateurs Stratton et Robertson y sont. En fait, ils sont obligés d'y être puisque le gouvernement a demandé que les budgets de tous les comités et tous les travaux du Sénat soient examinés aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin et moi faisons partie du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, dont la séance commence à 10 h 45. Hier, un renvoi a été donné à ce comité pour l'étude de Westray, le projet de loi C-45. Or, ce projet de loi aurait dû être étudié par le Sénat beaucoup plus tôt, puisqu'il traite du décès de certains mineurs canadiens. Cette affaire a été étudiée et a fait l'objet d'une enquête. Nous avons maintenant un projet de loi qui vise à empêcher que pareil accident se produise de nouveau, et on nous demande aujourd'hui d'examiner ce projet de loi à toute vitesse. Ce projet de loi est attendu par des familles qui souffrent, et on nous a demandé de l'étudier. Or, nous avons reçu nos cahiers d'information sur Westray ce matin. Je devrais lire ce document puisque, encore une fois, personne de l'opposition souhaite ralentir le projet de loi C-45. Toutefois, nous devons faire notre travail. Nous devons garantir que le projet de loi est constitutionnellement valable et que l'intention de chaque article est claire. Combien de sénateurs parcourent le pays en disant que le travail du Sénat consiste à examiner un projet de loi d'un point de vue administratif, légal et constitutionnel et en tenant compte des intérêts des régions et des minorités?



This meeting of Rules was called. There is a convention — if not an outright rule — that says that in order to go outside of the normal slots for committees, it has to be with the consent of both whips. Our whip advised Senator Rompkey that we would not agree, for all of the reasons that I have given, but more importantly, because the Westray matter was coming. Despite that, a committee meeting was called for today at 10 o'clock, with one witness at 10 o'clock and at eleven o'clock Mr. Maingot, who is one of the most important people to hear on parliamentary privileges.

Do I choose to go to Westray at 10:45, where the chamber has mandated me to be, or do I be in contempt of not being there and continue to sit here because the government has chosen to ram through legislation that is important, but not emergency, not critical, and we are here till December 18? How outrageous can that be? I do not normally use those words. I do not think anyone has ever heard me use those words about procedure here. I simply cannot agree with it.

I am shocked that we have been told we will sit tomorrow. We might not sit tomorrow, but there are witnesses and we can sit tomorrow. We have enough proper slots to do the job properly if we are interested in listening to these witnesses. Are we calling them simply to be part of a charade, our minds are made up, we are ramming it through clause-by-clause, no amendments, does not matter what the opposition thinks, does not matter what the witnesses say? That is the appearance and I presume that is the reality. No matter what we do, it will not matter. What is the point? Subject to anyone else making a point, I will move an adjournment of this meeting, but I will not do so if it precludes others speaking.

**The Chairman:** Thank you. There are others on the list. I do not intend to adjourn this meeting. Senator Joyal.

**Senator Joyal:** Thank you, Madam Chair. In relation to the attendance at this committee, I have tried to always be in attendance and question witnesses and bring forward my own thinking and to share it with my colleagues to the best of my capacity.

I find myself exactly in the same problem with Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs this morning. Late yesterday afternoon, we received Bill C-45, the bill dealing with the Westray mines issue, and the chamber even expressed the wish to have the bill voted on clause-by-clause today because of the importance of the issue. It is an important bill. It amends the Criminal Code. Humbly, I pretend I can make a contribution and reflection over the Criminal Code. Moreover, it is not only witnessing, but it is voting on the bill. I am a full member of Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. The house has ordered that bill to be studied in one sitting and to vote on it. My colleague Senator Beaudoin, who sits on the other

Le Comité du Règlement a été convoqué. Il existe une convention — sinon une règle en bonne et due forme — voulant que la tenue d'une séance en dehors des créneaux habituels d'un comité soit approuvée par les deux whips. Or, notre whip a informé le sénateur Rompkey que nous n'étions pas d'accord, pour toutes les raisons que je viens d'exposer, mais aussi, ce qui est plus important encore, parce que le projet de loi Westray allait être étudié. Malgré cela, le comité a été convoqué pour 10 heures aujourd'hui et doit entendre un premier témoin à 10 heures et, à 11 heures, M. Maingot, qu'il faut absolument entendre sur la question des privilèges parlementaires.

Dois-je choisir d'étudier le projet de loi Westray à 10 h 45, comme j'en ai reçu le mandat, ou dois-je me rendre coupable d'outrage en n'y étant pas et en continuant de siéger ici parce que le gouvernement a décidé d'adopter à toute vitesse un projet de loi qui est certes important, mais non urgent et non critique, même si nous sommes ici jusqu'au 18 décembre? Y a-t-il quelque chose de plus scandaleux? Je n'utilise habituellement pas ce vocabulaire, et je crois que personne ne m'a entendu parler de la sorte au sujet de la procédure. Je ne peux tout simplement pas accepter cette situation.

Je suis révoltée qu'on nous ait dit que nous allons siéger demain. Il est possible que non, mais il y a des témoins et nous pouvons siéger demain. Nous avons assez de créneaux pour faire notre travail correctement si nous souhaitons entendre ces témoins. Les appelle-t-on seulement pour faire partie d'une mascarade, alors que notre idée est déjà faite et que nous parcourons rapidement le projet de loi article par article, sans l'amender, sans tenir compte de ce que pense l'opposition et de ce que disent les témoins? C'est ce qu'il me semble, et je présume que c'est la réalité. Ce que nous faisons n'a pas d'importance. À quoi bon? Je demande que cette séance soit levée, à moins que quelqu'un d'autre ne souhaite prendre la parole et faire valoir son point de vue.

**La présidente:** Merci. D'autres personnes sont sur la liste, et je n'ai pas l'intention de lever la séance. Sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal:** Merci, madame la présidente. Concernant notre présence aux réunions, j'ai toujours essayé d'y être, d'interroger les témoins, de faire part de mes opinions et de les partager avec mes collègues du mieux possible.

Je me trouve moi-même devant le même dilemme, puisque le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce matin. À la fin de la journée hier, nous avons reçu le projet de loi C-45, qui traite des mines de Westray, et la chambre a même exprimé le vœu qu'on se prononce article par article sur le projet de loi aujourd'hui, en raison de son importance. Il s'agit effectivement d'un projet de loi important, qui modifie le Code criminel. Je crois humblement que je peux y contribuer et apporter mes réflexions sur le sujet. De plus, il ne s'agit pas seulement d'entendre des témoins, mais bien de voter. Je suis un membre à part entière du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. La

side, of course has a legal capacity, too, as has Senator Andreychuk.

We find ourselves in the situation whereby we certainly both want to participate in the work of this committee as much as we can. I think we have shown it in the past that we want to approach this in a positive way. Now we are torn with another committee whereby we make contribution to that committee on an issue that is, as Senator Andreychuk has said, urgent. The house has ordered it, and now we are caught with missing Mr. Maingot, as one we recognize has written on the issue of privileges, which is one of the core issues of this bill. I would certainly like to listen to him and maybe question him.

I feel very uncomfortable, as a senator, being in a position whereby I will do something unethical. I will stay here as long as I can, and then I will rush to the Legal Committee meeting to vote on a clause-by-clause. As a senator, I find this totally unethical.

We are talking about ethics. This is ethics. This is not conflict of interest. Ethics is how to behave properly. To behave properly is to exercise a judgment on the basis of legislation that is submitted to us to the best of our capacity.

How can I exercise my senatorial duty to express an opinion, as my oath of office requests me to do, on the bill? I will not have heard any of the presenters. I will be rushing at 12:30 p.m. to move clause-by-clause. This to me is totally unethical.

Before talking about conflict of interest, let us talk about ethics, as Senator Grafstein has said. What is proper, and what is not? This cannot be legislated, but this is the reality. I find myself in a contradictory position by reflecting on ethics and behaving unethically. That being said, I want to raise the issue of witnesses.

I submitted the list of experts as requested by you earlier this week. I have had only the time to reach one — Professor Donald Savoie from Moncton — who most of us know from his recent publication on governance, especially on the specific issue of the relation between executive and Parliament. He has written a book on this that has received Governor General's Award. It is certainly a serious book.

I spoke to Professor Savoie. I expressed my preoccupation with ethics being the core issue of this bill. He expressed an interest to come. He requested that I send the documents to him because he has not read the bill and the testimony. I faxed everything to him. In the meantime, I learned that he is not available.

Madam Chair, if someone said come tomorrow morning at 10.30, otherwise we do not have time to listen to you, I might not be available. I make the same point as Senator Andreychuk made.

chambre donne l'ordre d'étudier ce projet de loi en une seule séance, puis de voter. Mon collègue le sénateur Beaudoin, qui se trouve de l'autre côté, a évidemment un pouvoir législatif, tout comme le sénateur Andreychuk.

Nous nous trouvons dans une situation où nous voulons tous les deux participer autant que possible aux travaux du présent comité. Nous avons montré par le passé, je crois, que nous voulons aborder ce problème de façon positive. Or, nous faisons partie d'un autre comité et nous souhaitons contribuer à l'examen d'une question qui, comme le sénateur Andreychuk l'a mentionné, est urgente. La chambre en a donné l'ordre, et nous allons donc manquer le témoignage de M. Maingot qui, comme nous le savons, a écrit sur la question des privilèges, qui constitue un des principaux enjeux de ce projet de loi. J'aimerais certainement l'entendre et lui poser des questions.

Cette situation me met très mal à l'aise, en tant que sénateur, puisqu'elle me force à agir contrairement à l'éthique. Je vais rester ici aussi longtemps que je le peux, mais je devrai me précipiter à la réunion du Comité des affaires juridiques pour la tenue d'un vote article par article, ce que je trouve tout à fait contraire à l'éthique.

Nous parlons d'éthique. En voilà un bel exemple. Il ne s'agit pas d'un conflit d'intérêts. L'éthique consiste à se comporter correctement, c'est-à-dire à porter le meilleur jugement possible sur un projet de loi qui nous est soumis.

Comment puis-je exercer mes fonctions de sénateur et exprimer mon opinion sur le projet de loi, comme mon serment professionnel l'exige? Je n'aurai entendu aucun des témoins. Je devrai me précipiter à 12 h 30 pour la tenue d'un vote article par article, ce qui est, à mon avis, tout à fait contraire à l'éthique.

Avant de parler de conflit d'intérêts, parlons d'éthique, comme le sénateur Grafstein l'a dit. Qu'est-ce qui est convenable et qu'est-ce qui ne l'est pas? On ne peut légiférer sur ce sujet, mais c'est la réalité. Je me trouve dans une situation contradictoire, puisque je réfléchis sur la question d'éthique tout en ayant un comportement contraire à l'éthique. Cela étant dit, j'aimerais parler des témoins.

J'ai soumis la liste des experts comme vous l'avez demandé au début de la semaine. J'ai réussi à n'en joindre qu'un seul, le professeur Donald Savoie, de Moncton, que la plupart d'entre nous connaissons pour son récent ouvrage sur la gouvernance, plus précisément sur la relation entre le pouvoir exécutif et le Parlement. Le livre qu'il a écrit sur ce sujet est un ouvrage sérieux qui a d'ailleurs reçu le prix du gouverneur général.

J'ai parlé au professeur Savoie. Je lui ai fait part de mes préoccupations au sujet de l'éthique, qui est au cœur de ce projet de loi. Il s'est dit intéressé à venir ici et m'a demandé de lui envoyer les documents, parce qu'il n'avait pas lu le projet de loi ni les témoignages. Je lui ai tout envoyé par télécopieur. J'ai appris par la suite qu'il n'est pas disponible.

Madame la présidente, si quelqu'un m'avait demandé de me présenter demain matin, à 10 h 30, sans quoi on n'aurait pas le temps de m'entendre, je n'aurais peut-être pas été disponible. Je fais valoir le même point que le sénateur Andreychuk.



Professors or experts come here freely taking time from their schedule. They are experts. They will not rush to express an opinion based on no reflection or no readings of the proceedings. They will want to read previous experts and our interim report and so forth. I tried to reach him this morning to ask if he could come tomorrow or Monday morning, at the latest. I have left him a message. His assistant told me he was in the lecture hall and the call should be returned today.

I did my best to bring witnesses. However, if we give those experts one time slot, which is tomorrow morning or Thursday afternoon, they may not be able to come.

I tried to reach Peter Aucoin as well. He was also in lectures. He is the leading expert on the recent decision of the Supreme Court of Canada on the *Figuroa* case, which was made public this June. We will need to make decision on legislation based essentially on the testimony of Professor Aucoin. He is from Dalhousie. He is not at the University of Ottawa across the bridge. Experts need time to come here.

I have done my best to try to bring the witnesses. If the time slot is come this morning or never, then no committee will have expert witnesses, especially on complex issues.

I feel, Madam Chair, uncomfortable in this situation. Again, I have done my best to not delay the work of this committee by trying to bring experts to help my colleagues form opinion on those issues. That is our role.

**Senator Beaudoin:** I am vice-chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I must be at that committee in 20 minutes.

I learned at the last moment that the *Westray* case will be dealt with in the legal committee. I received phone calls from witnesses, including the Canadian Bar Association. They want to appear because Bill C-45 is a very, very important bill, legally speaking. There are constitutional law elements involved in it.

Apparently, we have to finish clause-by-clause today. This is the first time that we would not give an opportunity to the Canadian Bar to appear. They cannot appear with one or two hours' notice. I feel that I am a bit in the same situation as Senators Joyal and Andreychuk. We are on the same side on this.

We have a first duty and a second duty. My first duty today is to Legal Committee. My second duty is to the Rules Committee, which is a very important committee with many legal problems to be addressed.

Les professeurs ou les experts mettent de côté pour nous leur emploi du temps sans rien exiger en retour. Ce sont des experts. Ils ne s'empresseront donc pas d'exprimer une opinion s'ils n'ont pas eu le temps d'y réfléchir ou de lire nos délibérations. Ils tiennent d'abord à lire les témoignages d'experts déjà entendus, notre rapport provisoire et ainsi de suite. J'ai tenté de le joindre ce matin pour lui demander s'il pouvait venir demain ou lundi matin, au plus tard. Je lui ai laissé un message. Son adjoint m'a dit qu'il donnait un cours, mais qu'il retournerait mon appel aujourd'hui.

J'ai fait de mon mieux pour faire venir des témoins. Toutefois, si nous ne laissons pas plus de marge de manoeuvre à ces experts, c'est-à-dire qu'il faut qu'ils viennent demain matin ou jeudi après-midi, ils ne pourront peut-être pas être présents.

J'ai essayé de rejoindre Peter Aucoin. Lui aussi est en train de donner des cours. C'est lui le grand expert de l'arrêt rendu récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figuroa* et rendu public en juin dernier. Nous serons appelés à nous prononcer au sujet d'un projet de loi sur la foi essentiellement du témoignage de M. Aucoin. Il vient de Dalhousie. Ce n'est pas comme s'il travaillait à l'Université d'Ottawa, de l'autre côté du pont. Il faut lui donner le temps de se rendre.

J'ai fait de mon mieux pour essayer de trouver des témoins. Si le seul moment de les entendre est maintenant ou jamais, le comité n'accueillera pas de témoins experts, surtout au sujet de questions aussi complexes.

Madame la présidente, la situation actuelle me met à l'aise. Je répète que j'ai fait de mon mieux pour ne pas retarder les travaux du comité en essayant de faire venir des experts qui aideraient mes collègues à se faire une opinion dans ces dossiers. C'est là notre rôle.

**Le sénateur Beaudoin:** Je suis vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui commence à siéger dans vingt minutes.

J'ai appris à la dernière minute que l'affaire *Westray* sera confiée au Comité des affaires juridiques. J'ai reçu des appels de témoins, y compris de l'Association du Barreau canadien. Ils souhaitent témoigner parce que le projet de loi C-45 est un projet de loi extrêmement important, sur le plan juridique. Il met en jeu des éléments de droit constitutionnel.

Il semble qu'il faille terminer l'étude article par article aujourd'hui. C'est la première fois que le Barreau canadien ne serait pas invité à témoigner. Ses porte-parole ne peuvent pas se présenter à une ou deux heures de préavis. J'estime me trouver plus ou moins dans la même situation que les sénateurs Joyal et Andreychuk. Nous sommes tous du même avis à cet égard.

J'ai un premier devoir et un second. Mon premier devoir aujourd'hui est d'assister à la réunion du Comité des affaires juridiques. Mon second est de participer aux travaux du Comité sur le Règlement, qui est très important et qui a de nombreux problèmes juridiques à régler.



I will leave because it is my duty to attend Legal Committee as vice-chair, but we should have another system. We are rushing too much. I have no other choice but to leave in the due time.

**Senator Smith:** Thank you, Madam Chair. I can certainly understand the frustrations of Senators Andreychuk, Senator Beaudoin, and Joyal. I do not want to be critical of anyone's position here whatsoever. We are all frustrated.

When you have two committees — and I am on Legal Committee as well — that meet in conflict, it is not desirable. It is not normal. It should not be a pattern.

The reality is that we are in some unusual circumstances. I just enjoy candour. I would not purport to speak for the government, but it is probable that Parliament will not sit after November 7, until we have a new Prime Minister. That is probable. That decision will not be made by anyone in this room. I do not know if that final decision has been made. I do not mind stating the obvious. There is no point being in denial of facts that are a reality.

Yes, it is frustrating. We cannot turn back the clock. It took a long, long time to get this bill out of the chamber and into committee. That is regrettable, but here we are.

I am sure there are some members who do not support this legislation and who would not mind if it withered on the vine. If that is what happens, then that is what happens. I would like to see us do our best to try to get it back to the chamber. If the chamber defeats it, so be it. If the chamber amends it, so be it. We should at least let people know where we stand on this issue.

This is an issue that is very much in the public arena these days. It is reasonable for us to do our best under difficult circumstances. I had planned to take my wife out tonight for her birthday dinner. I cannot do that. I had to phone to tell her that I would be here all day and that I would not be arriving home tonight. We are meeting tomorrow. I do not mind.

We are doing our best to try to cope with bringing this issue to a vote. People can say where they stand. I accept everyone's position. However, it is desirable that we try to deal with it and return it to the chamber. Whatever happens is what happens. We must do the best that we can under very difficult circumstances. We must be understanding of these conflicts that people have that none of us enjoy.

**Senator Kroft:** Thank you, chair. You know I am no longer a regular member of this committee and I appreciate the opportunity to speak this morning. I had been hearing overnight various rumours and reports of what might be happening. I came here to try to get a clear understanding for myself because of my intense interest in the subject.

I was sitting in my office from a little after 8:00 this morning until the time I came here. No one should be of view that the concern amongst senators on all sides is confined to those around this table. There is hardly an office connected with our Senate that

Je vais quitter la salle parce que je dois assister à la réunion du Comité des affaires juridiques en tant que vice-président, mais il faudrait changer le système. Nous allons trop vite. Je n'ai d'autre choix que de partir en plein milieu de la réunion.

**Le sénateur Smith:** Madame la présidente, je vous remercie. Je puis certes comprendre les frustrations des sénateurs Andreychuk, Beaudoin et Joyal. Je ne tiens pas à critiquer la position de quiconque. Nous sommes tous frustrés.

Il n'est pas souhaitable, quand on est membre de deux comités, et je fais partie du Comité des affaires juridiques moi aussi, que ces deux comités siègent simultanément. Ce n'est pas normal. Il ne faudrait pas qu'on en prenne l'habitude.

En réalité, nous nous trouvons dans des circonstances quelque peu inhabituelles. J'aime bien la franchise. Je ne prétends pas parler au nom du gouvernement, mais il est probable que le Parlement ne siégera pas plus tard que le 7 novembre, jusqu'à ce que nous ayons un nouveau premier ministre. C'est probable, mais la décision ne dépend pas de l'un d'entre nous. J'ignore même si elle a déjà été prise. Toutefois, je ne crains pas d'enfoncer une porte ouverte et il ne sert à rien de nier la réalité.

C'est effectivement frustrant. Nous ne pouvons pas revenir en arrière. Il a fallu beaucoup de temps avant que ne soit renvoyé le projet de loi à l'étude au comité. C'est regrettable, mais c'est ainsi.

Je suis sûr que certains n'appuient pas le projet de loi et ne seraient pas mécontents de le voir mourir au *Feuilleton*. Si c'est le cas, il n'y a pas grand-chose que nous puissions faire. J'aimerais que nous nous efforcions le plus possible de le renvoyer à la Chambre. Si elle décide de le rejeter ou de le modifier, alors soit! Il faudrait au moins faire connaître notre position.

C'est une question qui occupe beaucoup de place sur la scène publique actuellement. Il est raisonnable que nous fassions de notre mieux dans des circonstances difficiles. J'avais prévu d'emmener mon épouse souper quelque part ce soir, pour son anniversaire. Je ne peux pas le faire. J'ai dû l'appeler pour lui dire que je serais ici toute la journée et que je ne serais pas de retour, ce soir. Nous allons nous voir demain. Cela ne me gêne pas.

Nous faisons de notre mieux pour que la question soit soumise à un vote. Tous pourront faire connaître leur position. Je les accepte toutes. Toutefois, il est souhaitable que nous nous prononcions et que nous retournions le projet de loi à la Chambre. Il arrivera ce qu'il doit arriver. Il faut faire de notre mieux dans des circonstances difficiles. Il faut s'adapter à ces conflits qui ne plaisent à personne.

**Le sénateur Kroft:** Madame la présidente, je vous remercie. Vous savez que je ne suis plus membre titulaire du comité et je vous suis donc reconnaissant de me laisser parler ce matin. J'entends depuis hier divers bruits et toutes sortes de rapports sur ce qui se passe. Je suis venu ce matin pour essayer de bien comprendre par moi-même la situation en raison du très vif intérêt que suscite chez moi le sujet.

De 8 heures ce matin à peu près jusqu'à mon arrivée ici, j'étais assis dans mon bureau. Il ne faudrait pas croire que seuls les sénateurs assis ici aujourd'hui sont préoccupés. Il n'y a pas un bureau au Sénat que le sujet à l'étude ne préoccupe pas vivement,

is not heavily preoccupied with Senate that is not heavily preoccupied with this topic, either because of schedules and the dilemma with committees or, even more so, because of the fundamental principles of the process on this bill. This discussion is a microcosm of a much larger discussion happening hourly as we sit here.

To that, I want to add that I was delighted to arrive in time to hear Senator Andreychuk. In one way, I do not feel I have to say a great deal more because she has correctly, adequately and quite fully expressed most of what I would say. I think that there was much content in what she had to say. I think it was fair, balanced and it was said from the point of view of a senator trying to do his or her job rather than from any particular perspective or bias. I truly thank Senator Andreychuk a great deal for that.

In terms of the final point I was going to touch on that Senator Smith raised, we all know that we are dealing with the spectre of a date and time. Senators, I only ask that we all keep this in perspective. I have a terrible sense that things are blowing out of perspective. This is not a national issue with some great programmatic, economic or social consequence if we do not deal with it by a certain date, even if Parliament does prorogue November 7. This is not a great constitutional issue that must be resolved because the country is at risk. This is not the same as the Westray bill that affects families in need. This is a purely institutional issue that we have to resolve in the best way that we are able for the concerns of this institution. It is nothing more and nothing in the country will turn on this issue.

There is a perception of pressure. If we do not complete it now and if we cannot do it properly now, with full discussion and full consideration, then let us do it when we return. Canada will be here; there will be no difference in the country. All will still be in place. Canadians will be safe in their homes and we will have a chance to think properly on the issue when we return. Let us not skew this out of context that the future of the country will turn on what we do on this issue. However, the future of the Senate will turn on what we do and that is why we should take great care.

**Senator Fraser:** Thank you, chair. Senator Smith made more cogently than I would be able to do many of the points that I would have made had he not done so. I would like to observe, in addition, that it is, unfortunately, not unusual for senators to face scheduling conflicts among the committees. It is extremely unfortunate but it is a fact of parliamentary life and we all find ourselves in that situation far more frequently than we would like. We have to make the best choices by setting the best priorities so that we are able to deal with the situation.

I do not think it is in any way unethical for this situation to arise. We have two committees considering important legislation. I would beg to differ with Senator Kroft's view that this bill is purely internal and institutional. A purely internal and institutional matter would be, for example, the rules that apply to the scheduling of committees. This matter goes not just to the

soit à cause des calendriers et du dilemme des comités ou, encore plus, en raison des principes fondamentaux en jeu dans le projet de loi à l'étude. Le débat d'aujourd'hui est le microcosme d'un débat beaucoup plus important qui est repris partout ailleurs au moment même où nous parlons.

À cela, j'aimerais ajouter que je me réjouis d'avoir pu arriver à temps pour entendre le sénateur Andreychuk. D'une certaine façon, j'estime ne pas avoir grand-chose à ajouter parce qu'elle a fort bien fait valoir la plupart des points que j'aurais moi-même soulevés. Il y avait beaucoup de matière à réflexion dans ce qu'elle avait à dire. Ses propos m'ont semblé justes et équilibrés et venir d'un sénateur qui essaie de bien faire son travail plutôt que d'agir par intérêt quelconque. Je remercie sincèrement le sénateur Andreychuk de ses propos.

Quant au dernier point que je souhaitais aborder et qu'a soulevé le sénateur Smith, nous savons tous que nos horizons sont bloqués par une certaine date. Chers collègues, je demande seulement que nous gardions tout cela à l'esprit. J'ai la terrible impression qu'on est en train de perdre de vue ses objectifs. Il ne s'agit pas d'une question nationale ayant des conséquences pragmatiques, économiques ou sociales importantes si nous ne la réglons pas d'ici une certaine date, même si le Parlement est prorogé le 7 novembre. Nous ne parlons pas d'un grand enjeu constitutionnel qu'il faut régler parce que le pays risque d'écarter. Ce n'est pas comme le projet de loi Westray qui vise des familles dans le besoin. Il s'agit d'une question strictement institutionnelle qu'il faut régler de notre mieux, rien de plus. Cela ne changera rien au pays comme tel.

On n'a pas l'impression d'avoir vraiment le temps de bien le faire. Si la question n'est pas réglée tout de suite et si nous estimons être incapables de le faire maintenant, après un examen et des délibérations complètes, alors faisons-le à notre retour. Le Canada sera toujours là; rien n'aura changé. Tout sera encore en place. Les Canadiens continueront de se sentir en sécurité, et nous aurons l'occasion de bien réfléchir à la question à notre retour. N'oublions pas le contexte: l'avenir du pays ne dépend pas de la décision que nous allons prendre dans ce dossier. Toutefois, l'avenir du Sénat est en jeu, et il ne faudrait donc pas agir avec précipitation.

**Le sénateur Fraser:** Madame la présidente, je vous remercie. Le sénateur Smith a fait valoir beaucoup mieux que moi de nombreux points dont j'aurais parlé, s'il ne l'avait pas déjà fait. J'aimerais faire observer, par ailleurs, qu'il n'est malheureusement pas inhabituel que les sénateurs soient coincés par des conflits d'horaire pour ce qui est des travaux des comités. C'est extrêmement malheureux, mais c'est un fait de la vie parlementaire et cela nous arrive tous bien plus souvent que nous ne l'aimerions. Il faut alors agir en fonction de ses priorités.

Je ne crois pas que la situation soit contraire à l'éthique. Deux comités examinent des projets de loi importants. Permettez-moi d'être d'un autre avis que le sénateur Kroft, qui estime que le projet de loi est de nature purement interne et institutionnelle. Une question est purement interne et institutionnelle si elle vise, par exemple, les règles qui s'appliquent au calendrier des travaux



fact and practice but also to the bolstering of Canadians' faith in the integrity of their Parliament. That is a great national issue of significant importance that has been before us for a long time and, in my view, is important to proceed with.

**Senator Rompkey:** Thank you, Madam Chair. On the Westray bill, the decision to move it to committee was made late yesterday afternoon but, before the decision was taken, it was agreed by both parties in the chamber at that time that they were in full support of the bill and that they wanted to move it expeditiously. In fact, they were prepared to move it through all three stages yesterday afternoon. That was expressed by Senator Kinsella and by members on our side. There is a disposition to move the Westray bill very quickly and there is no party disagreement. Neither party disagrees with the bill — both support it — without amendment.

I would not say this morning's meeting was simply pro forma but it is being held on the understanding that both parties fully support the bill and would be prepared to let it go through without amendment.

In terms of voting, I do not think there will be much active opposition to the bill, no matter how many people are at the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs this morning. I do not believe that we need a full compliment present to pass the bill. Quite the contrary is true.

I wanted to associate myself with the remarks of Senator Smith. I will not say anything more about that but I support what he said. I also wanted to address the issue that this meeting is not of great consequence and that what we are dealing with now is not of great consequence in the country. I think the contrary is true. I go back to a point that Senator Andreychuk made in her remarks about the view in the country of the Senate. It is true that we have come a long way in the years that I have been here — not because of me but simply in the term that I have been here. I came in during the Thompson era and I remember the great angst and controversy that we went through in those years.

We have come a long way. There may be the view in Canada that the Senate is in some way trying to exempt itself or to not deal with this bill expeditiously — this question of ethics and accountability. The very nature of our institution is that we are not elected and in that sense, we almost need to be more accountable. Some stories are being written already to that effect.

If the view in the country is that somehow this institution — which has given a good account of itself — is now trying not to be as accountable as other chambers might be, then that is to the detriment of this institution. Therefore, it is an issue of some consequence in the country.

We have studied this bill for a long time. The questions that we asked yesterday and the questions that we will probably ask today have been asked before. Some of witnesses we will have we have

des comités. La question à l'étude ne concerne pas seulement des faits et des pratiques, mais aussi la confiance qu'ont les Canadiens dans l'intégrité de leur Parlement. Il s'agit d'une grande question nationale d'une importance considérable dont nous sommes saisis depuis longtemps et qu'il importe de régler.

**Le sénateur Rompkey:** Madame la présidente, je vous remercie. En ce qui concerne le projet de loi sur l'affaire *Westray*, la décision de le renvoyer au comité a été prise en fin d'après-midi hier mais, avant que la décision ne soit prise, il a été convenu par les deux partis de la Chambre qu'ils appuyaient pleinement le projet de loi et qu'ils souhaitaient en traiter sans plus tarder. En fait, ils étaient disposés à lui faire franchir les trois étapes hier après-midi. Le sénateur Kinsella et des sénateurs libéraux l'ont dit. On est disposé à adopter le projet de loi *Westray* très rapidement, et il n'y a pas de désaccord entre les partis. Aucun parti n'y est opposé. Les deux en appuient l'adoption sans amendement.

Je n'irai pas jusqu'à dire que la réunion de ce matin a lieu simplement pour la forme, mais les deux partis se sont déjà entendus pour donner tout leur appui au projet de loi et ils seraient disposés à l'adopter sans amendement.

Pour ce qui est du vote, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'opposition vive au projet de loi, quel que soit le nombre de personnes qui assistent à la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de ce matin. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que tous les membres soient présents pour adopter le projet de loi. Au contraire!

Je tenais à m'associer aux propos du sénateur Smith. Je n'en dirai pas plus, mais je suis d'accord avec ce qu'il a dit. Je tenais également à préciser que notre réunion n'est pas de grande conséquence et que la question dont nous traitons actuellement n'est pas d'une importance cruciale pour le pays. En fait, je pense tout le contraire. J'en reviens à un point qu'a fait valoir le sénateur Andreychuk dans ses observations au sujet de la façon dont est perçu le Sénat dans le pays. Il est vrai que nous avons fait beaucoup de chemin depuis que je suis ici, pas du fait que je m'y trouve, mais simplement depuis mon entrée en fonction. Je suis arrivé au Parlement à l'époque de l'affaire Thompson et je me rappelle l'angoisse et la vive controverse que nous avons vécues durant ces années.

Nous avons fait beaucoup de chemin depuis lors. Il se peut qu'on croie au Canada que le Sénat tente d'une façon quelconque de se défilier ou de ne pas traiter du projet de loi à l'étude, de cette question d'éthique et de reddition de comptes, avec promptitude. La nature même de notre institution fait que nous ne sommes pas élus et, en ce sens, il est presque essentiel que nous rendions de meilleurs comptes. On écrit déjà des articles à cet effet.

Si les Canadiens et les Canadiennes estiment que notre institution qui jusqu'ici a fait du bon travail tente maintenant, d'une quelconque façon, de ne pas rendre autant de comptes que les autres chambres, cela nous nuit. Par conséquent, la question a des conséquences au pays.

Nous avons étudié le projet de loi à l'étude pendant longtemps. Les questions que nous avons posées hier et celles que nous poserons probablement aujourd'hui ont déjà été formulées. Nous



had before. I certainly would not agree with ramming a bill of this consequence through but I do think there has been adequate discussion. People have, for the most part, made up their minds and it might be best if we go back to the chamber as quickly as we can so that people may take their positions and let the bill stand or fall. From my point of view, I hope it stands because I think it is of consequence for this institution and of consequence for the country.

**Senator Grafstein:** I want to deal with three points. As I said earlier when we started with what is, essentially, a closure provision that it was an unethical way to proceed with this bill. Now we have de facto closure in this committee. When the opposition tells us that this will stultify their ability not to delay but to participate only. Here we have the “unethical bill” and we are raising an ethical dilemma, as Senator Joyal sets out, that they do not have adequate time. On the face of it — a *prima facie* case — they do not have adequate time to review the bill.

As to Senator Smith's comments that we have had this bill before us a long time, we have not had this bill before us for a long time. We have had this bill before us for four or five days in the house and now we are into a detailed analysis. As to Senator Rompkey's comments that we have looked at this bill clause-by-clause, we have not looked at it clause-by-clause.

**Senator Rompkey:** We looked at a similar bill.

**Senator Grafstein:** We have not looked at this bill in its present detail, clause-by-clause, based on evidence. We have talked about some principles, and they have been focused on one or two issues, but we have not looked at the range of issues in this bill, which are complex.

There are inconsistencies in the drafting of this bill. I do not know how we can deal with them without having external evidence to say whether or not those inconsistencies are valid. I do not understand the rush to judgment on this. On the understanding that nobody here wants to kill the bill, what we want to do is to make sure this bill is totally comprehended and understandable by all members — not just those who are on this committee. Hence the rationale for having a fulsome debate in the Senate, where a lot of senators who had not really focused on this matter began to focus on this matter.

I give you one example. This is just an extraordinary example. Senator Poy introduced a bill several years ago on changing the words to the national anthem. There was tremendous reaction in the Senate to that bill. She has, after debate for a year or two, changed the opinion of the Senate — based on debate and evolving attitudes in the country.

This is a constitutional bill, an internal constitutional bill. I have just started looking at this bill section by section, and I have questions. We have heard from the Prime Minister that he

avons déjà entendu certains témoins que nous accueillerons. Je ne serais certes pas d'accord pour adopter à toute vitesse un projet de loi aussi important, mais j'estime que nous en avons suffisamment débattu. Les sénateurs se sont, pour la plupart, déjà fait une opinion, et il serait peut-être préférable de retourner le projet de loi à la Chambre le plus rapidement possible pour que nos collègues puissent prendre position et adopter ou rejeter le projet de loi. Pour ma part, j'espère qu'il sera adopté parce que je le juge important pour notre institution et pour le pays.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai trois points à soulever. Comme je l'ai dit tout à l'heure, lorsque nous avons commencé à discuter de ce qui est essentiellement une disposition de clôture, je maintiens que cette façon de faire est contraire à l'éthique. Nous voilà confrontés à une clôture de fait puisque l'opposition nous dit que cela l'empêche non pas de retarder les travaux, mais d'y participer. Nous sommes en train d'étudier un projet de loi sur l'éthique et nous voilà aux prises avec un problème d'éthique, comme l'a dit le sénateur Joyal, parce que l'opposition estime ne pas avoir suffisamment de temps pour étudier le projet de loi. À prime abord, elle estime ne pas en avoir le temps voulu.

Quant à ce qu'a dit le sénateur Smith selon lequel nous sommes saisis du projet de loi à l'étude depuis longtemps, il y a belle lurette que nous n'en avons pas discuté. Le Sénat n'en est saisi que depuis quatre ou cinq jours et nous voilà maintenant à l'étape d'une analyse fouillée. Quant à ce qu'a dit le sénateur Rompkey, que nous avons déjà fait l'étude article par article du projet de loi, ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Rompkey:** Nous avons examiné un projet de loi de nature analogue.

**Le sénateur Grafstein:** Nous n'avons pas examiné le projet de loi à l'étude dans sa version détaillée, article par article, en fonction des témoignages entendus. Nous avons discuté de certains principes qui ont gravité autour d'une ou deux questions, mais nous n'avons pas examiné tous les enjeux du projet de loi à l'étude qui sont complexes.

Le libellé du projet de loi comporte certaines incohérences. J'ignore comment nous pouvons y voir sans disposer de témoignages externes affirmant qu'elles sont valables ou pas. Je ne comprends pas pourquoi il faut se prononcer aussi vite. Étant donné que personne ici ne tient à tuer le projet de loi dans l'oeuf, nous voulons faire en sorte que tous les sénateurs, pas seulement ceux qui siègent au comité, le connaissent et le comprennent bien. D'où la nécessité de tenir un véritable débat au Sénat, où beaucoup de sénateurs qui ne s'étaient pas vraiment arrêtés à la question ont commencé à le faire.

Je vous en donne un exemple, un exemple tout à fait ordinaire. Le sénateur Poy a déposé il y a quelques années un projet de loi visant à changer certaines paroles de l'hymne national. Le projet de loi a suscité de vives réactions au Sénat. Après un débat d'un ou deux ans, elle a réussi à faire changer d'avis ses collègues grâce aux faits présentés et à l'évolution des attitudes des Canadiens et des Canadiennes.

Il s'agit d'un projet de loi constitutionnel, d'un projet de loi constitutionnel interne. Je viens tout juste de commencer à examiner ce projet de loi article par article, et j'ai des questions.

wants to leave on a nice basis and then we have heard from those who support the new leader, that there is no rush to judgment. The consequences on this will not be on the existing leader; the consequences on this — if, in fact, it gets tangled up — will be on the new leader. Let us talk about that as a reality as well.

Senator Smith talked about the reality outside this room that we all know about — November 7. Let us talk about the reality after November 14. We have heard from those who are forceful supporters — proto-leaders, in effect, from the new leader — who say this is a Senate matter.

In effect, nobody wants to challenge public opinion, heaven forbid. I can tell you public opinion can change pretty quickly. However, the government has allowed itself, by raising the word “ethics” over and over again, to fall in the trap of raising expectations beyond any reasonable means. We heard that yesterday clearly from Mr. Audcent, that ethics is beyond law.

There is an expectation there that is higher than we can achieve. Quite frankly, I have gone over those polls that Senator Fraser has talked to us over and over about, about how it is important that we have to sustain ourselves in the public’s opinion. I know that provincial members of Parliament across the country have no higher standing in public opinion than senators or members of the House of Commons. It is how you conduct yourself on public policy issues, and where you take the country.

I have read polls and polls — and Senator Smith has not had the benefit of looking at those — but my point here is that nobody will be hurt, chairman, if this clause-by-clause takes another two or three or four days. At the end of the day, the consequences will be that we will deal with it in the normal course. It will take us at least six or eight months to review and set up a code of conduct. That will not go away, one way or the other.

Why are we trying to ram this through when the opposition feels uncomfortable, when they cannot even attend? Why do we push through, when we break every ethical rule we have established? Ethical rule number one was the select committee: To establish committee times so the opposition, which is getting shorter and smaller, can adequately present themselves at committees. Now we have been told by two of their members that they feel in conflict. I have heard what Senator Rompkey says. However, Senator Andreychuk has always said, over and over again, there are no free rides on a bill.

I want to make sure we go to a committee and deliberate on that bill. She might raise a problem. Why would we prevent her from doing that? We have broken every ethical consideration in this Senate to pass an ethical bill — and I think that is unethical.

Nous avons entendu le premier ministre dire qu’il voulait laisser une belle base et ensuite, nous avons entendu ceux qui appuient le nouveau chef dire qu’il n’est pas nécessaire de se précipiter. Les conséquences de ce projet de loi ne toucheront pas le chef actuel; c’est le nouveau chef qui en subira les conséquences — si, en fait, le projet de loi s’embourbe. Parlons de cette question comme d’une réalité également.

Le sénateur Smith a parlé de la réalité qui existe à l’extérieur de cette salle et que nous connaissons tous — le 7 novembre. Parlons de la réalité après le 14 novembre. Nous avons entendu les ardents partisans du nouveau chef — qui dit qu’il s’agit d’une question qui regarde le Sénat.

Dans les faits, personne ne veut défier l’opinion publique, que Dieu nous en garde. Je peux vous dire que l’opinion publique peut changer très rapidement. Cependant, le gouvernement s’est lui-même laissé piéger, en criant le mot «éthique» sur tous les toits, ce qui a contribué à créer des attentes irréalistes. Nous avons entendu cela clairement hier de la part de M. Audcent, qui disait que l’éthique va au-delà de la loi.

Il y a ici des attentes qui sont plus élevées que celles que nous pouvons combler. Franchement, j’ai examiné ces sondages dont nous a abondamment parlé le sénateur Fraser, combien il est important de maintenir notre cote dans l’opinion publique. Je sais que les députés provinciaux partout au pays n’ont pas meilleure cote dans l’opinion publique que les sénateurs ou les députés de la Chambre des communes. C’est la façon dont vous vous conduisez dans les questions de politique publique, et ce que vous faites avec le pays qui est important.

J’ai lu des sondages et des sondages — et le sénateur Smith n’a pas eu l’avantage d’examiner ces derniers —, mais le point que je veux valoir ici, c’est que personne, madame la présidente, ne mourra si cette étude article par article prend encore deux, trois ou quatre jours; en bout de ligne, les conséquences seront que nous traiterons ce projet de loi en suivant le processus normal. Il nous faudra au moins six ou huit mois pour élaborer et pour examiner un code de conduite. Cette obligation ne disparaîtra pas, quoi qu’il advienne.

Pourquoi essayons-nous de forcer l’adoption de ce projet de loi même si l’opposition n’est pas à l’aise, si elle n’a même pas la possibilité d’assister à la discussion? Pourquoi continuer de vouloir faire adopter ce projet de loi à la hâte, alors que nous manquons à toutes les règles d’éthique que nous avons établies? La règle d’éthique numéro 1, c’était le comité restreint: fixer un calendrier de réunions de manière que l’opposition, qui est de moins en moins nombreuse, puisse assurer une présence appropriée aux comités. Maintenant, deux de leurs membres nous disent qu’ils pensent avoir un conflit. J’ai entendu ce que le sénateur Rompkey a dit. Cependant, le sénateur Andreychuk a toujours dit, à maintes reprises, qu’il n’y a rien de gratuit dans le cas d’un projet de loi.

Je veux m’assurer que nous irons en comité et que nous allons délibérer sur ce projet de loi. Elle pourrait vouloir soulever un problème. Pourquoi voudrions-nous l’empêcher de le faire? Dans ce Sénat, nous avons fait fi de toutes les considérations éthiques



My view is that if she has raised the motion to adjourn this until tomorrow, we will sit here then and it is hoped that we will have some time to bring in some witnesses.

Honourable senators, you do not want to make this a charade. If we can get witnesses that can help us in the next two or three days, why not do so? Why not? What are we hiding?

**The Chairman:** Thank you, Senator Grafstein. I would just, at this point, remark that we are not hiding anything. I have attempted to get witnesses. We are still attempting to get witnesses. If we want to sit tomorrow, we shall do so as long as it takes.

**Senator Grafstein:** We have heard from Senator Joyal that two legitimate witnesses cannot, in the short-term notice, make it.

**Senator Smith:** Do you have a problem with hearing the witness we have? He is here.

**The Chairman:** He is here, and we have also Mr. Maingot coming in 15 minutes.

**Senator Grafstein:** I have no problem with that. I am here.

**Senator Cordy:** I understand Senator Andreychuk's dilemma, and certainly there are fewer members on the other side. I am from Nova Scotia. While I am not a member of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, I met yesterday with members of the Steelworkers union who are in Ottawa. I would have loved nothing better than to have been at that committee this morning. I am very fortunate that my Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, which normally sits at 11 a.m., is not sitting today.

Having said that, we are here dealing with Bill C-34. I have been on the committee since the spring; and while we have not had the bill before us, we certainly have been dealing in a pre-study. I am not sure what the terminology is — whether it is a pre-study or whether it was the package — but I know we had 22 witnesses at that time. In fact, my understanding yesterday was that some of the individuals who were called to appear before the committee once again have said they have really stated all they have to say on the matter in their previous visit to the committee.

The bill was in the Senate. It is unfortunate that it did not come to this committee earlier, but it did not. It was difficult getting it back to the committee. Certainly, senators had the opportunity in the house to speak, and they will have an opportunity to speak once again when the bill goes back to the Senate.

I think that we should work as quickly as we can to get the bill back. I believe, as Senator Fraser stated earlier, that this is a bill that is of great interest to Canadians.

pour adopter un projet de loi sur l'éthique — et je pense que c'est un manquement à l'éthique. Mon point de vue, c'est que si elle a présenté une motion d'ajournement jusqu'à demain, nous siégerons ici alors et espérons que nous aurons du temps pour convoquer certains témoins.

Sénateurs, vous ne voulez pas que cette situation tourne à la comédie. Si nous pouvons avoir des témoins qui peuvent nous aider au cours des deux ou trois prochains jours, pourquoi ne pas le faire? Pourquoi pas? Qu'est-ce que nous cachons?

**La présidente:** Merci, sénateur Grafstein. J'aimerais juste dire que nous ne cachons rien. J'ai essayé d'obtenir des témoins. Nous essayons toujours d'obtenir des témoins. Si nous voulons siéger demain, nous le ferons aussi longtemps qu'il le faut.

**Le sénateur Grafstein:** Le sénateur Joyal nous a dit que deux témoins légitimes ne pouvaient se présenter sur un préavis aussi court.

**Le sénateur Smith:** Avez-vous quelque chose contre l'idée d'entendre le témoin que nous avons? Il est ici.

**La présidente:** Il est ici, et nous aurons également M. Maingot qui arrivera dans 15 minutes.

**Le sénateur Grafstein:** Je n'ai aucune objection. Je suis ici.

**Le sénateur Cordy:** Je comprends le dilemme du sénateur Andreychuk et il est certain qu'il y a moins de membres du comité de l'autre côté. Je suis de Nouvelle-Écosse. Bien que je ne sois pas membre du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, j'ai rencontré hier des membres du syndicat des métallurgistes qui étaient à Ottawa. Rien ne m'aurait fait plus plaisir que d'être présent à ce comité ce matin. Je suis très chanceux que mon Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, qui se réunit habituellement à 11 heures, ne siége pas aujourd'hui.

Ceci dit, nous sommes ici pour délibérer sur le projet de loi C-34. Je fais partie du comité depuis le printemps et bien que le projet de loi n'ait pas été déposé devant nous, nous avons certainement procédé à une étude préalable. Je ne suis pas certain de la terminologie à employer — à savoir s'il s'agissait d'une étude préalable ou du tout —, mais je sais qu'à ce moment-là nous avons entendu 22 témoins. En fait, ce que j'ai compris hier, c'est que certains des témoins qui ont été appelés à comparaître une nouvelle fois devant le comité ont répondu qu'ils avaient vraiment tout dit ce qu'ils avaient à dire la dernière fois qu'ils ont comparu devant le comité.

Le Sénat a été saisi de ce projet de loi. Il est dommage que le comité n'en ait pas été saisi plus tôt, mais on n'y peut rien. Il a été difficile de le faire parvenir au comité. Il est certain que les sénateurs ont eu l'occasion de parler à la Chambre et qu'ils auront l'occasion de le faire encore une fois lorsque le projet de loi sera renvoyé au Sénat.

Je pense que nous devrions travailler aussi rapidement que possible pour que le projet de loi soit renvoyé au Sénat. Je crois, comme le sénateur Fraser l'a affirmé précédemment, qu'il s'agit d'un projet de loi d'une grande importance pour les Canadiens.



**The Chairman:** Thank you, honourable senators. I believe I have heard enough. Senator Andreychuk would like to make a motion to adjourn, but I would point out that we do have witnesses here who are prepared to testify. I do not feel that we should delay them in their testimony before us. After the witnesses are heard, if Senator Andreychuk wishes to make a motion to adjourn, I will certainly hear it.

**Senator Andreychuk:** Are you saying you would not accept a motion now? I have heard a number of points. I do not go to the Westray meeting in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs simply to rubber-stamp. I have great respect and great urgency in that bill.

However, there are two reasons I am going to that committee. First, is that I am obliged by the chamber to be there. They have mandated me to be there — not here. Second, the people who will be there deserve to see us supporting that bill, and doing a study on it. What if the bill has a flaw? If we are rubber stamps, we had better shut down the Senate now. You do not need us — if I am simply providing a body, you do not need us. We are there to apply our legal minds, having sat on that committee for a long time, knowing the Criminal Code and ensuring. Lest you think that is a comment on the House of Commons, it is not. However, often we have amended and improved bills here. That is where our good reputation has come from — due diligence. I have to be there on due diligence and respect for the families of Westray.

Why am I here?

**The Chairman:** You are also mandated to be here, Senator Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** I am not mandated to be here. The government chose — breaking collegiality, if not rules — where two whips would agree if we would sit out of our slots, to simply not make this confusion. Our whip said “no,” knowing full well what was going on today and in this week.

I will offer to come back November 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 — any day you wish, to sit full days, to get this bill properly analyzed, with due diligence. This is not due diligence.

With respect, I can avoid my duties and be in contempt of what the chamber asked me to do and sit here and listen to Mr. Marleau, but I think it is a foregone conclusion. You will pro forma hear them, and you will go clause-by-clause and the bill will be returned. You are not looking for my advice. You are not looking for my opinion. I am not sure you are looking for the

**La présidente:** Merci, sénateurs. Je pense que j'en ai assez entendu. Le sénateur Andreychuk voudrait présenter une motion d'ajournement, mais je vous signalerai que nous avons des témoins ici qui sont prêts à témoigner. J'estime que nous ne devrions pas les retarder dans leur témoignage. Une fois les témoignages entendus, si le sénateur Andreychuk désire toujours présenter une motion d'ajournement, je serai certainement prête à l'accueillir.

**Le sénateur Andreychuk:** Voulez-vous dire que vous n'accepterez pas une motion maintenant? J'ai entendu un certain nombre de points. Je ne me rends pas à la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur la question de la mine Westray uniquement pour donner mon approbation sans discussion; j'ai beaucoup de respect pour ce projet de loi parce qu'il est urgent d'agir.

Toutefois, il y a deux raisons pour lesquelles je vais me rendre à ce comité. Premièrement, c'est que j'y suis obligé par la Chambre. On m'a mandaté pour être là-bas et non ici. Deuxièmement, les gens qui seront là méritent que nous apportions notre appui à ce projet de loi, et que nous en fassions l'étude. Qu'arriverait-il s'il y avait une faille dans le projet de loi? Si nous ne faisons qu'approuver sans discussion, aussi bien mettre la clé dans la porte du Sénat maintenant. Vous n'avez pas besoin de nous — si je ne fais que fournir un corps, vous n'avez pas besoin de nous. Nous sommes là pour appliquer nos connaissances légales, ayant siégé au sein de ce comité pendant longtemps, connaissant le Code criminel et nous assurer que tout est en règle. De crainte que vous pensiez qu'il s'agit là d'une observation à l'endroit de la Chambre des communes, ce n'est pas le cas. Cependant, nous avons souvent modifié et amélioré des projets de loi ici. C'est de là que vient notre bonne réputation — diligence raisonnable. Je dois être là par diligence raisonnable et respect pour les familles des victimes de la mine Westray.

Pourquoi suis-je ici?

**La présidente:** Vous êtes également mandaté pour être ici, sénateur Andreychuk.

**Le sénateur Andreychuk:** Je ne suis pas mandaté pour être ici. Le gouvernement a choisi de faire fi de la collégialité, sinon des règles qui veulent que les deux whips s'entendent si on veut nous faire siéger en dehors de notre horaire régulier, simplement pour éviter cette confusion. Notre whip a refusé, sachant très bien ce qui se passerait aujourd'hui et au cours de cette semaine.

J'offre de revenir les 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 novembre — le jour que vous désirez, pour siéger des journées entières, pour que ce projet de loi soit étudié de manière appropriée, avec diligence raisonnable. Ceci n'est pas de la diligence raisonnable.

Sauf votre respect, je peux éviter mon devoir et faillir à la tâche que la Chambre m'a confiée et siéger ici et écouter M. Marleau, mais je pense que c'est couru d'avance. Vous allez les écouter pour la forme, vous allez passer à l'étude article par article et le projet de loi sera renvoyé. Vous ne cherchez pas à obtenir mon avis. Vous ne cherchez pas à obtenir mon opinion. Je ne suis pas

advice and opinion of witnesses. It is embarrassing and perhaps unethical. I am going to move that we adjourn to our next regular sitting of this committee.

**The Chairman:** I will call for a voice vote. All those in favour of adjourning and not hearing our witness?

**Senator Grafstein:** Could I ask a question before the vote?

**The Chairman:** I have called for vote, Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** It is a very narrow question.

**The Chairman:** Make it narrow.

**Senator Grafstein:** Are the witnesses able to attend tomorrow?

**The Chairman:** We do not know. The motion is that we not sit until our regular meeting next Tuesday. All those in favour of the motion to adjourn will please say "yea."

**Some Hon. Senators:** Yea.

**The Chairman:** All those opposed to the motion to adjourn will please say "nay."

**Some Hon. Senators:** Nay.

**The Chairman:** The "nay's" have it. We will continue with the meeting.

Mr. Marleau, I apologize for having kept you sitting here through our proceedings for so long. We are in your hands.

**Mr. Robert Marleau, Former Clerk of the House of Commons, As an individual:** Thank you, Madam Chairman. No apology necessary.

**Senator Joyal:** Point of order, Madam Chair, I want the minutes to recognize that there is no opposition member present while we are hearing the witness.

**The Chairman:** You are quite right in saying so. There is no opposition member here. We can always hear witnesses and receive evidence when there are more than four members of the committee here.

Mr. Marleau.

**Mr. Marleau:** Thank you. Again, no apology necessary. I am somewhat familiar with the dynamics of parliamentary committees and the energy they must devote to the process of parliamentary debate. It is a bill of a flashback for me, actually.

[Translation]

Since my current incarnation designates me as an officer of Parliament, my time is yours.

certain que vous cherchez à obtenir l'avis et l'opinion des témoins. C'est gênant et peut-être même que c'est un manquement à l'éthique. Je vais proposer que nous ajournions jusqu'à la prochaine réunion régulière du comité.

**La présidente:** Je demande le vote par oui ou non. Tous ceux qui sont en faveur d'ajourner et de ne pas entendre notre témoin?

**Le sénateur Grafstein:** Puis-je poser une question avant le vote?

**La présidente:** J'ai demandé le vote, sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** C'est une question très courte.

**La présidente:** Faites qu'elle soit courte.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que les témoins seront en mesure de comparaître demain?

**La présidente:** Nous ne le savons pas. La motion porte que nous ne siégeons pas avant notre réunion régulière de mardi prochain. Que tous ceux qui sont en faveur de la motion d'ajournement veuillent bien dire oui.

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Que tous ceux qui sont contre la motion d'ajournement veuillent bien dire non.

**Des voix:** Non.

**La présidente:** Les non l'emportent. La réunion se poursuit.

Monsieur Marleau, veuillez nous excuser de vous avoir fait attendre aussi longtemps. Vous avez la parole.

**M. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, témoignage à titre personnel:** Merci, Madame la présidente. Vous n'avez pas à demander des excuses.

**Le sénateur Joyal:** J'en appelle au Règlement, madame la présidente, je tiens à ce qu'il soit précisé dans le compte rendu qu'il n'y avait pas de membres de l'opposition présents au moment où nous avons entendu le témoin.

**La présidente:** Vous avez tout à fait raison. Il n'y a pas de membres de l'opposition ici. Nous pouvons toujours entendre des témoins et recevoir des témoignages lorsqu'il y a plus de quatre membres du comité présents.

Monsieur Marleau.

**M. Marleau:** Merci. Encore une fois, il n'est pas nécessaire de demander des excuses. Je suis un peu au courant de la dynamique des comités parlementaires et de l'énergie que ces gens doivent consacrer au processus du débat parlementaire. En fait, c'est un projet de loi qui constitue pour moi un retour en arrière.

[Français]

Comme je suis, pour le moment, dans une incarnation qui me désigne comme étant un agent du Parlement, mon temps est le vôtre.



*[English]*

I do not have an opening statement as such. I had relatively little time to focus on your deliberations, although I had focused on this bill earlier when it was before the Commons when I was slated to be a witness there.

My expertise, if I can contribute to your deliberations, should be somewhat limited to the issue of parliamentary privilege in the context of process and entitlements, and perhaps some comment on the debate on whether a legal framework is the correct way to cast such a piece of legislation, and then maybe deal with what I think is one ambiguity that could cause some relationship difficulties between the two Chambers, that is, the House of Commons and the Senate.

*[Translation]*

I would like to summarize the points I want to make, having read the deliberations of your last two hearings. I feel very humble as I note the expertise around this table. Perhaps I could contribute a little by replying to your questions.

*[English]*

From the standpoint of parliamentary privilege, your proceedings indicated that there has been some discussion about whether privilege is being extended here through this piece of legislation or whether new privileges may be created through this legislation. You have also asked how that might run counter to section 18 of Constitution, which basically states that Parliament has the privileges that the British Parliament had at the time of Confederation and that it cannot create new privileges. My specific interpretation — not as a legal expert, but as a former parliamentary officer — is that the Senate ethics officer would simply be just another officer of the Senate and therefore at any time he or she would be executing his or her duties would be covered by usual privileges when any officer of the Senate exercises an order of the house or the committee. There you have to make the link, no doubt, as Mr. Maingot will probably tell you later on this morning, with what is a parliamentary proceeding.

Unfortunately, there is no real procedural or legal definition of what a parliamentary proceedings is, or agreed upon with the experts or the courts, for that matter. Those who have written on this — my British colleagues or the Commons procedure manual — define a parliamentary proceeding as anything that flows from an action of the house, a resolution of the house, a decision of the house, or anything that occurs within that process that leads to a decision of the house. Participating in debate is a proceeding, as would be a resolution that stands alone with an order to be executed by an officer of the house.

*[Traduction]*

Je n'ai pas d'exposé liminaire comme tel. J'ai eu relativement peu de temps pour me concentrer sur vos délibérations, bien que j'aie eu à m'intéresser à ce projet de loi plus tôt lorsqu'il a été étudié par la Chambre des communes et que j'ai été assigné comme témoin.

Mon expertise, si je peux contribuer à vos délibérations, devrait être en quelque sorte limitée à la question du privilège parlementaire sous l'angle du processus et des droits, et peut-être à certaines observations sur le débat visant à savoir si le cadre juridique est la meilleure façon de mettre en œuvre un tel texte législatif; peut-être que je parlerai aussi de ce qui m'apparaît comme une ambiguïté qui pourrait causer certaines difficultés dans les relations entre les deux Chambres, à savoir la Chambre des communes et le Sénat.

*[Français]*

Je voudrais résumer les points que je voulais faire, ayant lu les délibérations de vos deux dernières séances. Je me sens très humble lorsque je constate l'expertise qui existe déjà autour de la table. Peut-être pourrai-je contribuer un peu en répondant à vos questions.

*[Traduction]*

Du point de vue du privilège parlementaire, vos délibérations ont indiqué qu'il y a eu une certaine discussion sur la question de savoir si le privilège est conféré ici par le biais de ce texte législatif ou si de nouveaux privilèges pouvaient être créés par l'intermédiaire de cette législation. Vous vous êtes également demandé dans quelle mesure cela pourrait s'opposer à l'article 18 de la Constitution qui précise fondamentalement que le Parlement dispose des privilèges que le Parlement britannique possédait au moment de la Confédération et qu'il ne peut créer de nouveaux privilèges. Mon interprétation précise — non pas à titre d'expert en droit, mais à titre d'ancien fonctionnaire du Parlement —, c'est que le conseiller sénatorial en éthique ne serait qu'un autre fonctionnaire du Sénat et, par conséquent, chaque fois que cette personne exécuterait ses fonctions, elle se verrait investie des privilèges habituels qui s'appliquent à tout fonctionnaire du Sénat qui exécute un ordre de la Chambre ou du comité. C'est là que vous devez faire le lien avec les délibérations parlementaires, sans aucun doute, comme vous le dira probablement M. Maingot plus tard ce matin.

Malheureusement, il n'y a pas de véritable définition au niveau de la procédure ou de la loi, de ce qu'on entend par délibérations parlementaires, ou de définition sur laquelle s'entendent les experts ou les tribunaux, puisque que nous y sommes. Ceux qui ont écrit sur cette question — mes collègues britanniques ou le manuel de procédures des Communes — définissent les délibérations parlementaires comme toute chose qui découle d'une action de la Chambre, d'une résolution de la Chambre, d'une décision de la Chambre ou tout ce qui survient dans le cadre de ce processus et qui mène à une décision de la Chambre. Participer au débat en fait partie, au même titre qu'une résolution faisant suite à un ordre émanant d'un fonctionnaire de la Chambre.



On the issue of whether we are creating a new privilege, I would opine that, no, this bill does not create a new privilege. It would not be a whole lot different than if you created a new committee of the Senate, hired a new committee clerk, and that committee clerk would be given orders by that committee and covered which by the usual parliamentary immunity.

As to whether the legal framework is adequate and protects parliamentary privilege as we know it in Canada or maybe puts it at risk by putting it within reach of the courts, I think the framework is somewhat benign as it relates to privilege. It is well stated in the legislation that the intention of this bill is not to diminish in any way, shape or form the immunities or privileges of the Senate. It further states that the officer is acting within the context of the privileges and immunities of the Senate, but there is always a risk when you put it in law that the courts will look at it and interpret it against a particular context. It is hard to say in the absolute that a court might not have an opinion that may from that of the legislator at the time that legislation was passed.

As a proceduralist, I have always frowned on parliamentary procedure in statute because it limits the flexibility of the house to deal with an issue in a different fashion at the time the issue is before the house. With unanimous consent, you can modify your rules, and you can probably modify an eventual code of conduct at one single meeting of the house. However, if you have to amend the legislation, you must go through the legislative process, therefore it limits, to some degree, the flexibility of the house. However, then the house makes a choice when it passes legislation, and it should make a choice in full knowledge that that flexibility is somewhat diminished.

The freshest debate that I could find on whether this kind of legislation should be cast in the form of a statute is the New Brunswick debate of last spring. In April 2003, a committee on the legislature was seized with a proposal by Premier Lord for a members' responsibility act, which never really saw a draft bill but a white paper. The Speaker and house leaders there had some concerns about casting the conduct or behaviour of members into law. They have a conflict of interest statute that stands alone. They sought my advice. I gave them my best advice.

However, the committee reported in April. You will find that report on their Web site, if you wish to refer to it. They decided to recommend to the House that it not be cast in a bill; that, instead, it would be a code of responsibilities and behaviour that would flow from the standing orders of the legislature. Therefore, it would stay within the reach of the legislature in order to amend and pronounce thereon.

Sur la question de savoir si nous créons un nouveau privilège, je serais d'avis que non, ce projet de loi ne crée pas un nouveau privilège. Ce ne serait pas tellement différent de la création d'un nouveau comité du Sénat, de l'embauche d'un nouveau greffier de comité et ce greffier de comité recevrait des ordres de ce comité et aurait droit à l'immunité parlementaire habituelle.

Quant à savoir si le cadre législatif est approprié et protège le privilège parlementaire tel que nous le connaissons au Canada ou s'il le met à risque peut-être en le mettant à la portée des tribunaux, je pense que le cadre est relativement bénin en ce qui a trait au privilège. Il est bien énoncé dans le texte législatif que ce projet de loi n'a pas pour but de diminuer en quoi que ce soit l'immunité ou le privilège du Sénat. Il précise en outre que le fonctionnaire agit dans le contexte du privilège et de l'immunité du Sénat, mais il y a toujours le danger, lorsque vous en faites une loi, que les tribunaux examinent la question et en fassent une interprétation dans un contexte particulier. Il est difficile de dire dans l'absolu si un tribunal ne pourrait pas avoir une opinion qui pourrait différer de celle du législateur au moment où la loi a été adoptée.

En tant que spécialiste de la procédure, je me suis toujours méfié de l'inclusion de la procédure parlementaire dans les lois parce que cela limite la souplesse de la Chambre pour traiter d'une question d'une manière différente au moment où la Chambre en est saisie. Si vous obtenez le consentement unanime, vous pouvez modifier vos règles et vous pouvez probablement modifier un éventuel code de conduite en une seule réunion de la Chambre. Toutefois, si vous devez modifier la loi, vous devez suivre le processus législatif, ce qui limite jusqu'à un certain point la souplesse de la Chambre. Toutefois, la Chambre fait un choix lorsqu'elle adopte la loi et elle devrait faire un choix en sachant pleinement que cette souplesse sera un peu moins grande.

Le débat le plus récent que j'ai pu trouver sur la question de savoir si ce genre de choses devait être présenté sous forme de loi, c'est le débat survenu au printemps dernier au Nouveau-Brunswick. En avril 2003, un comité de cette législature a été saisi d'une proposition du premier ministre Lord en vue de l'adoption d'une loi sur la responsabilité des députés; il n'y a jamais eu d'avant-projet de loi, mais plutôt un livre blanc. Le président et les leaders en Chambre de cette province avaient certaines réticences face à l'idée de régir la conduite ou le comportement des députés par la loi. Il existe déjà une loi autonome sur les conflits d'intérêts. Ils ont demandé mon avis, et j'ai accepté de le faire.

Cependant, le comité a présenté son rapport en avril. Vous allez trouver ce rapport sur leur site Web, si vous désirez le consulter. Le comité a décidé de recommander à la Chambre que cette question ne soit pas enchâssée dans la loi, qu'il devrait plutôt s'agir d'un code de responsabilité et de comportement qui découlerait du Règlement de la législature. Ainsi, le code resterait à la portée de la législature pour qu'elle puisse le modifier et se prononcer sur ce dernier.

To see the pros and cons, you have only to read the white paper from the house leader and the report of the committee. They are well laid out there in terms of the risks of one; and, again, the desirability of the other, if you wish to make in statute a profound statement about an ethics code.

The other link you must make to parliamentary privilege is the issue of the code and the law, which gives the Senate, outside the statute, the ability to craft its code, to manage its code, and to let it evolve with the Senate in control of it without having to go through the statutory process. I would advise you to stick to that.

That is fundamentally important for privilege. You can put it in your standing orders. It could be in one standing order with an appendix containing your complete code. That is a resolution of the house. The full coverage of privilege will be attendant to that code, even though the law might also say so. It is important to have both. An administrative code would have to probably rely on the legislation. A code that is crafted in the form of a resolution supported by the house would have that blanket coverage through our traditional parliamentary practice.

There is one ambiguity to which I wish to draw your attention. You may already have an answer to it. I do not know because I have not been able to read all of your prior proceedings.

[Translation]

The conflict arises in the designation of those who hold public office. I note that in English the term used is "officer of the Senate", while in French we say conseiller du Sénat (counsellor of the Senate). Both languages have force of law before the court. It seems to me that there is a nuance in the choice of vocabulary. On the House of Commons side, concerning the responsibility to be entrusted to the ethics commissioner by the Prime Minister, they use the word "commissioner".

The conflict is that the ethics counsellor, the professional ethics counsellor at the Senate, appointed by the Governor in Council, holds public office according to the definition in the law. The person who will be authorized to deal with complaints addressed to the holder of that public office will be the ethics commissioner who reports to the Prime Minister, in the context of public office holders, and he also has the responsibility for the code that will eventually apply to MPs.

I see here a potential for jurisdictional debates, if not for outright legal conflicts before the courts, because the person involved, the member of Parliament or the senator, should the senator be a minister, will not only be subject to the Prime Minister's code, but to the oversight of the ethics commissioner who is also responsible for the House of Commons.

At that point, a senator would no doubt prefer to deal with Senate officials rather than officials appointed by the Other Place or by the Governor in Council with the support of the House of Commons. Since the codes will reflect the political and

Pour connaître les pour et les contre, vous n'avez qu'à lire le livre blanc du leader en Chambre et le rapport du comité. Ils sont très bien expliqués en termes de risque pour l'un et, encore une fois, de caractère souhaitable pour l'autre, si vous désirez recourir à la loi pour faire une déclaration ferme au sujet d'un code d'éthique.

L'autre lien que vous devez établir avec le privilège parlementaire est la question du code et de la loi, qui donne au Sénat, à l'extérieur du texte de loi, la capacité de rédiger son propre code, de l'administrer et de le laisser évoluer sous l'égide du Sénat, sans avoir à passer par le processus législatif. Je vous conseille de vous en tenir à cela.

C'est d'une importance fondamentale pour le privilège. Vous pouvez l'inscrire dans votre règlement. Cela pourrait faire l'objet d'un article du Règlement, avec une annexe renfermant le texte intégral de votre code. C'est une résolution de la Chambre. Ce code confèrera le privilège dans toute son étendue, quoique la loi pourrait le préciser également. C'est important d'avoir les deux. Il faudrait probablement qu'un code administratif s'appuie sur la loi. Un code qui prend la forme d'une résolution adoptée par la Chambre aurait cette application générale en application de notre pratique parlementaire traditionnelle.

Il y a une ambiguïté sur laquelle je désire attirer votre attention. Vous avez peut-être déjà une réponse à cette question. Je l'ignore parce que je n'ai pas été en mesure de lire la totalité de vos délibérations précédentes.

[Français]

Le conflit émerge dans la désignation des titulaires de charges publiques. Je remarque qu'en anglais le terme est «officer of the Senate» et en français nous disons «conseiller du Sénat». Les deux langues ont force de droit devant la cour. Il semble y avoir une notion dans le choix du vocabulaire. Du côté de la Chambre des communes et de la responsabilité qui sera imputer au commissaire de l'éthique par le premier ministre, on utilise le mot «commissaire».

Le conflit est que le conseiller en éthique — en déontologie au Sénat, parce qu'il est nommé par le gouverneur en conseil — est un titulaire d'une charge publique selon la définition dans la loi. Le personnage qui aura autorité pour traiter des plaintes de ce titulaire de charges publiques sera le commissaire à l'éthique, qui répond au premier ministre, dans le contexte des titulaires de charges publiques et, à la fois, il a la responsabilité du code qui s'appliquera éventuellement aux députés.

Je vois une possibilité de débats de juridiction, sinon un conflit juridique devant la cour parce que la personne impliquée, la personne qui sera mise en cause, le député ou le sénateur, voudra sans doute, si le sénateur est un ministre, se verra non seulement assujéti au code du premier ministre, mais à la garde du commissaire à l'éthique qui est aussi responsable de la Chambre des communes.

À ce moment, un sénateur voudra sans doute s'en remettre aux fonctionnaires du Sénat plutôt qu'aux fonctionnaires nommés par l'autre endroit ou par le gouverneur en conseil avec l'appui de la Chambre des communes. Comme les codes auront chacun le reflet



parliamentary culture of each of the two Houses, they will not necessarily be identical; there will be grey areas and ambiguities that will lead to questions about where the Senate ethics counsellor's mandate ends and where the Prime Minister's ethics commissioner's mandate begins.

I think that we should at least attempt to make the distinction and to raise the question in order to determine why the Senate ethics counsellor is subject to the oversight or is subordinate to the Prime Minister's ethics commissioner.

I think I will limit my comments to these four points.

[English]

I am happy to answer any questions that honourable senators might have.

**Senator Rompkey:** I wanted to clarify the last point about the jurisdictional conflict. Could you go over that for us again, please?

**Mr. Marleau:** There are two issues relating to the potential for jurisdictional conflict. First, because both codes of conduct, or codes of conflict of interest — whatever you choose to call them — would be drafted independently by each House, they will not necessarily be the same, both in vocabulary and probably in scope. They will certainly be different in their parliamentary culture as well in their spirit, mirroring the culture of each House. The potential conflict comes when a code, which applies strictly to senators, might have a certain scope, and a senator who is a public office-holder, such as a minister, will have another code, and the two may overlap or there may be a gap. One officer on the Senate side might have a view as might the commissioner on the other side have a view. You might find that that difference of view might find its way into the courts in terms of interpretation.

**Senator Rompkey:** The only possible conflict would be if a senator were also an office-holder?

**Mr. Marleau:** Yes. There is another ambiguity I pointed out, senator. In my reading of the legislation, the Senate ethics officer would be subject to review in his role as a public office-holder by the ethics commissioner as mandated by the Prime Minister.

Another small ambiguity, but related to this, is that if you read the French text, which exempts officers of the Senate as public office-holders, then that might capture the Senate ethics officer. If you read the French —

[Translation]

We talk about senior officers and staff. They do not exactly have the same status as what I would call an officer or an agent of Parliament, such as the Clerk or the Gentleman Usher or the Sergeant at Arms of the House of Commons. I recommend that you clarify this distinction.

de la culture politique et parlementaire de chacune des Chambres, ils ne sont pas nécessairement identiques, il y aura des zones grises et des ambiguïtés afin de savoir où le mandat du conseiller en éthique du Sénat se termine et où commence celui du commissaire en éthique du premier ministre.

Je crois qu'il faudrait au moins tenter de faire la distinction et de poser la question pour savoir pourquoi le conseiller en éthique du Sénat est assujéti à la charge ou à la surveillance du commissaire à l'éthique du premier ministre.

Je crois que je limiterai mes commentaires à ces quatre points.

[Traduction]

Je serai ravi de répondre à toute question que les honorables sénateurs pourraient avoir.

**Le sénateur Rompkey:** Je voudrais des précisions sur le dernier point que vous avez abordé, au sujet du conflit de juridiction. Pourriez-vous nous réexpliquer cela, je vous prie?

**M. Marleau:** Le conflit de juridiction potentiel se pose à deux égards. Premièrement, parce que les deux codes de conduite, ou codes sur les conflits d'intérêt, peu importe comment vous choisirez de les appeler, seront rédigés indépendamment par chacune des deux Chambres, et ils ne seront pas nécessairement identiques, d'abord dans la formulation et, probablement, dans leur portée. Ils seront certainement différents, reflétant la culture parlementaire de chacune des deux Chambres. Le conflit potentiel surgit lorsque l'un des codes, qui s'applique strictement aux sénateurs, pourrait avoir une certaine portée, et un sénateur qui est titulaire d'une charge publique, par exemple un ministre, sera assujéti à un autre code, et il pourrait y avoir chevauchement ou solution de continuité entre les deux. Le conseiller du côté du Sénat pourrait avoir un point de vue tandis que le commissaire de l'autre endroit aurait un point de vue différent. Vous pourriez vous retrouver devant les tribunaux pour faire concilier ces vues divergentes en obtenant une interprétation.

**Le sénateur Rompkey:** La seule possibilité de conflit serait dans le cas d'un sénateur qui serait également titulaire d'une fonction?

**M. Marleau:** Oui. Il y a une autre ambiguïté que j'ai signalée, sénateurs. Si j'ai bien lu le projet de loi, le conseiller en éthique du Sénat serait assujéti, dans son rôle à titre de titulaire d'une charge publique, à un contrôle par le commissaire à l'éthique mandaté par le premier ministre.

Une autre petite ambiguïté, mais qui est associée à cet aspect, est que selon la version française, les fonctionnaires du Sénat sont exemptés en tant que titulaires d'une charge publique, alors cela pourrait s'appliquer au conseiller en éthique du Sénat. Si vous lisez la version française...

[Français]

Nous parlons des cadres et du personnel. Ce n'est pas exactement le même statut de ce que j'appellerais un agent ou un officier parlementaire tel que le greffier ou l'huissier ou le sergent d'armes aux Communes. Je vous recommande de clarifier cette distinction.



[English]

**Senator Rompkey:** I want to go back to the legal framework for the bill. Of course, our code will be not by statute, but by order of the Senate. However, the ethics officer — or whatever the name is that is applied — will be in statute.

I want you to comment on that, in the context of the two chambers, the House of Commons and the Senate. The House of Commons officer will be in statute. My understanding is that most other similar officers, in Canada, in legislatures, are in statute.

I have heard the debate and the testimony on both sides as to whether there can be an application to the court, along with the danger. You have alluded in your remarks to the risk.

However, with your knowledge of this institution of Parliament with its two Chambers, I want to you comment on the advisability of having the Senate ethics officer in statute as the House of Commons ethics officer is in statute. The two chambers work together and are perceived by the general public to be "the Parliament." I want you to comment on that.

**Mr. Marleau:** We have a long-standing practice of house officers being in statute. I am one example as the interim Privacy Commissioner who is, in statute, appointed by the Governor in Council and ratified by Parliament. The Clerk of the House of Commons and I believe the Clerk of the Senate find their genesis in the Public Service Employment Act. They are appointed by the Governor in Council. In the case of the Commons, it has not necessarily been ratified, although there is a new standing order that has yet to be exercised to that effect that would see it ratified. There are extensive consultations on the appointment of the Clerk of the Senate. The genesis is in a statute, which is not the Parliament of Canada Act. It is a long-standing practice.

I do not see any great risk as to the standing of the individual as an officer of the house. The statute makes it clear. The Senate and House of Commons passed it and, therefore, they would have the status of officer of the house with those immunities, which are expressly stated. In the case of the Senate ethics officer, you have a clearer statement in law then you have in the case of the Clerk of the Senate, who has a practice attached to his or her relationship as an officer of the house covered by the privilege and immunities whenever he or she is acting on behalf of the Senate or a committee.

I have no discomfort being in this legal framework. I am not a lawyer and certainly defer to the constitutional expertise around this table, but section 18 of the mother statute, which is the Constitution, and section 4 of the Parliament of Canada Act, which deal with the privileges and immunities, are permanently before the courts. Any time Parliament invokes it, someone may go to the court and ask for an interpretation as to its necessity or its potential abuse.

[Traduction]

**Le sénateur Rompkey:** Je veux revenir au cadre juridique du projet de loi. Bien sûr, notre code sera institué non pas par la loi, mais par un ordre du Sénat. Cependant, le conseiller en éthique ou quel que soit le nom qu'on lui donnera figurera dans la loi.

Je voudrais que vous commentiez cela, dans le contexte des deux Chambres, la Chambre des communes et le Sénat. Le fonctionnaire de la Chambre des communes sera établi dans la loi. Je crois savoir que la plupart des autres postes semblables au Canada, dans les assemblées législatives, sont créés par la loi.

J'ai entendu le débat et les témoignages de part et d'autre sur la question de savoir si l'on peut s'adresser aux tribunaux, et aussi sur le danger que cela comporte. Vous avez fait allusion aux risques dans votre allocution.

Cependant, avec votre connaissance de cette institution du Parlement et de ses deux Chambres, je vous invite à commenter l'opportunité d'inscrire dans la loi le poste de conseiller en éthique du Sénat tout comme le responsable de l'éthique de la Chambre des communes est un poste créé par la loi. Les deux Chambres travaillent ensemble et sont perçues par le grand public comme «le Parlement». Je vous invite à commenter cela.

**M. Marleau:** Nous avons une pratique établie de longue date selon laquelle les fonctionnaires de la Chambre sont dans la loi. J'en suis un exemple, à titre de commissaire à la vie privée par intérim; la loi précise que c'est un poste nommé par le gouverneur en conseil et ratifié par le Parlement. Le greffier de la Chambre des communes et, sauf erreur, le greffier du Sénat tirent leur origine de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ils sont nommés par le gouverneur en conseil. Dans le cas des communes, cela n'a pas nécessairement été ratifié, bien qu'il y ait un nouvel article du Règlement qui n'a pas encore été appliqué et par lequel cette disposition serait ratifiée. Il y a des consultations poussées avant la nomination du greffier du Sénat. C'est énoncé dans une loi, qui n'est pas la Loi sur le Parlement du Canada. C'est une pratique établie de longue date.

Je ne vois pas de grand risque pour ce qui est du statut d'agent de la Chambre de la personne qui sera nommée. La loi le précise clairement. Le Sénat et la Chambre des communes l'ont adoptée et, en conséquence, les titulaires auront le statut d'agent de la Chambre et jouiront des immunités qui sont expressément indiquées. Dans le cas du conseiller en éthique du Sénat, c'est plus clairement indiqué dans la loi que dans le cas du greffier du Sénat; dans ce dernier cas, c'est la pratique qui établit que ses activités d'agent de la Chambre sont visées par le privilège et les immunités dès qu'il ou elle agit au nom du Sénat ou d'un comité.

Je ne suis nullement mal à l'aise avec ce cadre juridique. Je ne suis pas avocat et je m'en remets assurément aux experts constitutionnels autour de cette table, mais l'article 18 de la loi fondamentale, c'est-à-dire la Constitution, et l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada, qui traitent des privilèges et immunités, sont constamment invoqués devant les tribunaux. À chaque fois que le Parlement l'invoque, quelqu'un peut s'adresser aux tribunaux et demander une interprétation quant à sa nécessité ou aux abus potentiels.

That was the situation in *CBC v. Donahoe*. The court said that the Charter did not apply to access of the media to the chamber. However, the court did hold its right to review at another time the use of parliamentary privilege in situations where it might rub against the Charter. The matter can always be before the court.

**Senator Rompkey:** Is it fair to say it could be before the courts whether it is in statute or in orders?

**Mr. Marleau:** If it is not in the Parliament of Canada Act or in the Constitution, a specific order of the house cannot be reviewed by the courts and there is plenty of statute law there. When you put orders of the house into statute, you put them clearly in the reach of the court and you cannot, as a parliamentary institution then invoke privilege. You give up your privilege at the moment you pass it into law.

**Senator Grafstein:** I am glad Mr. Marleau concluded his testimony by saying exactly what some of us have been saying: If we want to have a separation of powers and make the privileges sacrosanct, still subject to public scrutiny, the best way to do it is through standing orders of the Senate. That would allow us the flexibility to improve or modify those standing orders as it applies to that particular officer and the scope of that officer's work.

If we decided as a question of principle to proceed on that route, would it also be better to make an amendment to the statute that says that any proceedings pursuant to the resolution would be a proceedings of Parliament? There was a great debate in the House of Lords about that and the strong recommendation was that they put in an amendment to a statute to suggest that it be a proceedings of Parliament. That adds another layer of comfort to ensure this it is a matter within the confines of the chamber that has responsibility to the public for its operations. Are you familiar with that?

**Mr. Marleau:** Yes, I am familiar with it. It had to do with the registry of interests in Great Britain.

It is one of those clauses or amendments you can make in the bill for greater certainty to influence the court's interpretation. It will not be the first time that parliamentarians craft legislation to influence the court's eventual decision on a matter. A large body of our law is designed to craft the legislator's intent into legal language for the Justices some day to see the clarity and reasoning that Parliament brought to this.

The bill states that the ethics officer "shall perform the duties and functions assigned by the Senate for governing the conduct of members of the Senate..." I would interpret that to say that those will flow as proceedings of Parliament, but that may be too fine a point.

Telle était la situation dans l'affaire *Radio-Canada c. Donahoe*. La cour a dit que la Charte ne s'appliquait à l'accès à la Chambre par les médias. Cependant, la cour s'est réservée le droit de revoir ultérieurement l'utilisation du privilège parlementaire dans des situations où il pourrait aller à l'encontre de la Charte. Les tribunaux peuvent toujours être saisis de la question.

**Le sénateur Rompkey:** Est-il juste de dire que les tribunaux pourraient en être saisis peu importe que ce soit dans la loi ou dans le Règlement?

**M. Marleau:** Si ce n'est pas dans la Loi sur le Parlement du Canada ou dans la Constitution, les tribunaux ne peuvent pas exercer de contrôle judiciaire sur une disposition du Règlement de la Chambre. Quand on inscrit dans la loi le Règlement de la Chambre, on le met clairement à la portée du tribunal et, à ce moment-là, vous ne pouvez pas, en tant qu'institution parlementaire, invoquer le privilège. Vous renoncez à votre privilège dès l'instant où vous l'inscrivez dans une loi.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis content que M. Marleau ait terminé son témoignage en disant exactement ce que certains d'entre nous avons déjà dit: si nous voulons avoir la séparation des pouvoirs et rendre les privilèges sacro-saints, tout en étant assujettis à l'examen public, le meilleur moyen de le faire est de procéder par le Règlement du Sénat. Cela nous donnerait la souplesse voulue pour améliorer ou modifier ce Règlement dans la mesure où il s'applique à cet agent en particulier et à l'étendue de ses activités.

Si nous décidions, par principe, de procéder de cette manière, serait-il par ailleurs préférable d'apporter aussi une modification à la loi disant que toute procédure engagée en application de la résolution ferait partie des travaux du Parlement? Il y a eu un grand débat à la Chambre des lords à ce sujet, et la conclusion a été de recommander fermement d'inscrire une modification dans la loi pour indiquer qu'il s'agit bel et bien d'une procédure du Parlement. Cela ajoute encore une zone de confort en garantissant que cela relève de la Chambre qui assume la responsabilité de ses activités envers le public. Connaissez-vous cette affaire?

**M. Marleau:** Oui, je la connais. Cela avait à voir avec le registre des intérêts en Grande-Bretagne.

C'est une modification que vous pourriez apporter au projet de loi pour dissiper toute incertitude en vue d'influencer l'interprétation des tribunaux. Ce ne sera pas la première fois que des parlementaires rédigent un texte de loi de manière à influencer sur la décision éventuelle d'un tribunal sur une question donnée. Un grand nombre de nos lois sont conçues pour énoncer l'intention du législateur sous une forme juridique, de manière que les juges qui se pencheront éventuellement sur la question puissent discerner clairement le raisonnement qui a mené le Parlement à agir de cette manière.

Le projet de loi stipule que le conseiller sénatorial en éthique «exerce les fonctions que le Sénat lui confère en vue de régir la conduite des sénateurs». J'interprèterais cela comme voulant dire que tout ce qui en découlera fera partie des débats et travaux parlementaires, mais c'est peut-être une distinction trop subtile.



**The Chairman:** I would point out that clause section 20.5(2) reads:

The duties and functions of the Senate Ethics Officer are carried out within the institution of the Senate. The Senate Ethics Officer enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

**Senator Grafstein:** I do not quarrel with that. I do not think that you understand the drift of my conversation with the witness. I am saying that for greater clarity, as the House of Lords pointed out, this would be a better way to proceed. It raises it to another level of clear understanding. There is an implication there, but better drafting would be, for greater clarity, that "...these duties would be considered proceedings of the house." That is the purport of the witness.

**The Chairman:** Senator Grafstein, I will ignore your implication that I do not understand what you are heading for.

**Senator Grafstein:** I am familiar with that section. I am asking this from the witness. It is not meant to be sly in respect of your own views.

Let me return to other ambiguities that I see. You have raised a number of them between the two chambers. There is another ambiguity that I find. There was a shift at a particular drafting stage to move to two regimes. The rest of the legislation did not seem to follow that.

I will give you an example. You pointed to the conflict possibly between the codes under the Senate versus the Prime Minister's, because it is labelled as such as the Prime Minister's ethical principles, obligations and — I forget the other word. As it presently is crafted, senators have the right to send a letter to the proposed ethics commissioner with respect to any public office-holder, but particularly public office-holders in the cabinet — the parliamentary secretaries and so on. However, that letter then goes to the ethics commissioner and essentially is not a matter for the Senate to deal with at all.

Would it not be better to be absolutely clear that the while any senator can raise an issue by letter of a public office-holder within its chamber — I have no problem with that. However, for us to have the power to raise a question of a public office-holder that is subject to confidence in the other House seems to me to be stretching the separation of powers between the two chambers. Do you have a view on that?

**Mr. Marleau:** I have a view, senator. I do not know if I can qualify it as better or worse. It is important to maintain the autonomy and the integrity of the two constitutional entities of Parliament without having what I would call "risk crossovers" of

**La présidente:** Je signale que le paragraphe 20.5(2) dit:

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

**Le sénateur Grafstein:** Je n'en disconviens pas. Je ne pense pas que vous compreniez le point central de ma conversation avec le témoin. Je dis que pour dissiper toute équivoque, comme la Chambre des lords l'a fait remarquer, ce serait une meilleure manière de procéder. Cela permet de relever le tout à un niveau plus élevé en termes de clarté et de compréhension. Il y a des conséquences, mais un meilleur libellé, pour une plus grande clarté, serait de dire «lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, celles-ci sont réputées faire partie des travaux et débats parlementaires». Voilà l'argument du témoin.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, je vais faire la sourde oreille à votre insinuation selon laquelle je ne comprends où vous voulez en venir.

**Le sénateur Grafstein:** Je connais bien cette disposition. Je pose la question au témoin. Je ne veux nullement dénigrer votre propre opinion.

Permettez que je revienne aux autres ambiguïtés que je décèle. Vous en avez évoqué plusieurs entre les deux Chambres. Je constate qu'il y a encore une autre ambiguïté. À un moment donné durant la rédaction, on a changé d'orientation pour passer à deux régimes distincts. Le reste de la mesure législative ne semble pas en tenir compte.

Je vais vous donner un exemple. Vous avez signalé la possibilité de conflit entre le code du Sénat et celui du premier ministre, parce qu'il est étiqueté comme tel, comme représentant les principes, obligations du premier ministre et... je ne me rappelle plus du reste. De la manière dont la mesure est rédigée actuellement, les sénateurs ont le droit d'envoyer une lettre au commissaire à l'éthique dont on propose la création au sujet de n'importe quel titulaire de charge publique, mais en particulier des membres du cabinet, des secrétaires parlementaires, et cetera. Cependant, cette lettre parvient au commissaire à l'éthique et, essentiellement, elle échappe entièrement à l'emprise du Sénat.

Ne serait-il pas préférable de dire d'une manière absolument claire que, bien que tout sénateur puisse soulever au moyen d'une lettre une question relativement à un titulaire de charge publique à l'intérieur de sa propre Chambre... je n'ai aucune objection à cela. Cependant, que nous ayons le pouvoir de soulever une question relativement à un titulaire de charge publique qui peut donner lieu à une question de confiance à l'autre endroit, il me semble que c'est aller un peu trop loin relativement à la séparation des pouvoirs entre les deux Chambres. Avez-vous une opinion là-dessus?

**M. Marleau:** J'ai une opinion, sénateur. J'ignore si je peux la qualifier de meilleure ou de pire. Il est important de maintenir l'autonomie et l'intégrité des deux entités constitutionnelles du Parlement, sans avoir ce que j'appellerais le risque qu'un agent



one officer appointed by another entity having some jurisdiction on the conduct or behaviour of a member of the other House. I would agree that greater clarity about that relationship — and that is probably doable by way of minor amendment — should be in the legislation. It may not happen for 100 years, but when it does happen, and it likely will happen, it will be somewhat of a constitutional crisis between the two Chambers.

The difficulty is that where there is a constitutional crisis between the two Houses and it is administered by one or the other house, you have the means to converse with the other house by way of address or message and make your views known and attempt to resolve the issue. Here, you will have an officer appointed by the other house acting on behalf of the government over potentially the conduct of the members of the Senate, and you do not have the same relationship with the government that you have with the other House. Your address there is as a legislative assembly versus the government on what might be a jurisdictional issue between the two Houses.

**Senator Grafstein:** Again, looking at the purity of separation of the two officers, we have this anomaly that the removal of the officer is Governor in Council, purely.

**Mr. Marleau:** On address of the Senate.

**Senator Grafstein:** On address, but it is removal. It is a power of the Governor in Council. The interim officer is appointed by the Governor in Council, and the remuneration is by the Governor in Council, purely.

Is that not again inconsistent with the process that is in the bill itself, which is in effect to separate the two offices? At the end of the day, you get appointed, but if you have to get kicked out, you go to the other place and one man makes the decision in those three categories, which is removal, appointing someone in the interim for whatever term, and his daily bread. He who pays the piper calls the tune.

**Mr. Marleau:** It may be inconsistent in the context of the spirit of trying to achieve within this piece of legislation that kind of autonomy for both Houses, for that matter. It is not inconsistent with a lot of what is going on currently in statute law in relation to the Governor in Council appointing the clerk and the sergeant at arms. The Clerk of the House of Commons serves at pleasure, not even removed on address. He could be removed unilaterally by the government.

**Senator Grafstein:** I understand that. However, we are setting up something brand new. I understand about the clerk and the tradition of the speaker and so on, and there is a movement afoot to change that. Whether that will be acceptable is another question.

My point is that this is a brand new situation. In effect, we say on the one hand we are trying to accomplish separation of chambers — which is laudable and accepted, in part, in the bill

nommé par une entité ait une certaine compétence sur la conduite ou le comportement d'un membre de l'autre endroit. Je conviens qu'une plus grande clarté devrait être inscrite dans la loi au sujet de cette relation, et c'est probablement faisable au moyen d'un petit amendement. Cela n'arrivera peut-être jamais pendant un siècle, mais quand cela arrivera, et il est probable que cela arrivera un jour, il en résultera une crise constitutionnelle entre les deux Chambres.

La difficulté est que s'il y a une crise constitutionnelle entre les deux Chambres, vous avez le moyen d'entamer un dialogue avec l'autre Chambre au moyen d'une adresse ou d'un message et de faire connaître vos vues et de tenter de résoudre la question. Dans le cas qui nous occupe, vous aurez un agent nommé par l'autre Chambre agissant au nom du gouvernement relativement à la conduite potentielle des membres du Sénat, et vous n'avez pas avec le gouvernement les mêmes liens que vous avez l'autre Chambre. Vous pourrez seulement élever la voix en tant qu'assemblée législative confrontée au gouvernement relativement à ce qui pourrait constituer un conflit sur les compétences entre les deux Chambres.

**Le sénateur Grafstein:** Encore une fois, sur le plan de la séparation intégrale des deux agents, nous avons cette anomalie que seul le gouverneur en conseil peut révoquer le conseiller.

**M. Marleau:** Sur adresse du Sénat.

**Le sénateur Grafstein:** Sur adresse, mais il n'en demeure pas moins que le gouverneur en conseil a le pouvoir de révocation. Le gouverneur en conseil nomme ensuite un conseiller par intérim et la rémunération est fixée exclusivement par le gouverneur en conseil.

Cela n'est-il pas incompatible avec le processus qui est énoncé dans le projet de loi lui-même, et qui vise en fait à séparer les deux fonctions? En fin de compte, le conseiller est nommé, mais s'il faut le renvoyer, on s'adresse à l'autre endroit et un seul homme prend la décision dans les trois catégories, c'est-à-dire le renvoi, la nomination d'un remplaçant intérimaire pour une durée indéterminée, et son pain quotidien. C'est celui qui tient les cordons de la bourse qui décide.

**M. Marleau:** C'est peut-être incompatible dans l'esprit de l'effort visant à réaliser dans cette mesure législative cette sorte d'autonomie pour les deux Chambres. Ce n'est pas incompatible avec bien des choses qui se font actuellement dans la loi, puisque c'est le gouverneur en conseil qui nomme le greffier et le sergent d'armes. Le greffier de la Chambre des communes est nommé à vie et ne peut même pas être révoqué sur adresse. Il pourrait être révoqué unilatéralement par le gouvernement.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends cela. Cependant, nous sommes en train de créer quelque chose d'entièrement neuf. Je sais ce qu'il en est du greffier et je connais la tradition du président de la Chambre, et cetera, et il y a d'ailleurs un mouvement en vue de changer cela. Quant à savoir si ce sera acceptable, c'est une autre histoire.

Mon argument est que nous avons affaire à une situation toute nouvelle. En fait, nous disons d'une part que nous tentons d'accomplir la séparation des deux Chambres, ce qui est louable et

now, but it is a halfway measure. It is really not a true measure. That is my point. It raises the spectre of being independent, but in truth it is not.

**Mr. Marleau:** I cannot disagree with the honourable senator on his position within the context of the bill. You can certainly perceive that contradiction, if you like. The other small contradiction is that, on the removal, the language in the bill says the Governor in Council "may" remove on resolution of the Senate, which leaves you with the possibility that somehow the Senate might express its desire to have the ethics officer removed and the Governor in Council not do it.

**Senator Grafstein:** Exactly.

**The Chairman:** I would point out that the House has just tabled its final code of conduct, and copies are being made and will be here. We will circulate them shortly.

**Senator Joyal:** Maybe I should state my conflict of interest with Mr. Marleau. In our other lives, we worked together in the other place.

I am happy that you raised that difficulty created by 72.06. I mentioned it in my speech at second reading. I think it is an important element, because we should maintain as watertight a compartment as possible that should not impede the function of the ethics counsellor. That should be the criteria. The criteria are that we should have an ethics counsellor, but in its operation, we should not do anything to jeopardize some kind of very different functioning of the two Houses insofar as we are not making his life impossible and ineffective. That is important.

In the bill, as you pointed out, there are some inconsistencies in the wording. I am happy that you share my opinion. I underlined them. For example, there is an inconsistency between the word "officers" and "cadre" in French. It is the same concept between "officer" and "conseiller."

[Translation]

A counsellor does not have the same function as an officer. The terms are not synonymous in everyday speech, nor in legal terms. Would it not be a good idea to clarify certain elements in the bill to put the two notions on the same footing, to make them equivalent? If we want to give the ethics counsellor the status of an officer there should be a specific clause to that effect.

Because as things stand now, we are dealing with two terms, with two concepts at the same time. The French text refers only to a conseiller and the reader will infer that the role of a counsellor is involved, whereas in English the text states that the person is an officer.

[English]

It is also a parliamentary officer.

accepté dans le projet de loi actuel, du moins en partie, mais c'est une demi-mesure. On ne va pas vraiment jusqu'au bout. Voilà ce que je dis. On brandit le spectre de l'indépendance, mais en vérité, celle-ci n'existe pas.

**M. Marleau:** Je ne peux pas être en désaccord avec l'honorable sénateur sur sa position à l'égard du projet de loi. Libre à vous de percevoir cette contradiction. L'autre petite contradiction est que, au sujet de la révocation, le projet de loi dit que le gouverneur en conseil peut révoquer sur résolution du Sénat, ce qui vous laisse avec la possibilité que, pour une raison ou une autre, le Sénat puisse exprimer son désir de faire renvoyer le conseiller en éthique et que le gouverneur en conseil refuse de le faire.

**Le sénateur Grafstein:** Exactement.

**La présidente:** Je signale que la Chambre vient tout juste de déposer la version définitive de son code de conduite, dont on est en train de faire des copies qui nous parviendront et que nous vous distribuerons très bientôt.

**Le sénateur Joyal:** Je devrais peut-être déclarer mon conflit d'intérêts avec M. Marleau. Dans nos vies antérieures, nous avons travaillé ensemble à l'autre endroit.

Je suis heureux que vous ayez soulevé cette difficulté créée par l'article 72.06. J'en ai parlé dans mon discours en deuxième lecture. Je trouve que c'est un élément important, parce que nous devrions maintenir la plus grande étanchéité possible de manière à ne pas nuire aux fonctions du conseiller en éthique. Cela devrait être le critère. Nous devons avoir un conseiller en éthique, mais en créant ce poste, nous devons éviter de faire quoi que ce soit qui mettrait en péril le fonctionnement très différent des deux Chambres, sans pour autant lui compliquer la tâche au point de le rendre inefficace. C'est un point important.

Dans le projet de loi, comme vous l'avez signalé, il y a quelques incohérences dans le libellé. Je suis heureux que vous soyez d'accord. Je les ai soulignées. Par exemple, il y a une incohérence entre les mots «officers» et «cadre» en français. On retrouve le même type d'incohérence entre «officer» et «conseiller.»

[Français]

Un conseiller n'a pas la même fonction qu'un officier. Ce ne sont pas deux synonymes sur le plan courant pas plus que sur le plan juridique. N'y aurait-il pas lieu, si l'on clarifie les éléments dans le projet de loi, d'égaliser les deux notions pour les rendre équivalentes. Si nous voulons donner au conseiller à l'éthique le statut d'un officier, on devrait avoir une clause spécifique à ce sujet.

Alors qu'à présent, nous jouons sur les deux termes, sur les deux concepts à la fois. En français, nous parlons seulement d'un conseiller et nous déduisons le rôle d'un conseiller alors qu'en anglais nous disons que c'est un officier.

[Traduction]

C'est aussi un fonctionnaire du Parlement.



*[Translation]*

In my opinion, the two notions are being confused in the terms used in the bill as it stands. Do you have an opinion to express on this matter?

**Mr. Marleau:** I asked myself that question, Senator Joyal. I did not have time to read all the reports of this committee, especially the first version of the bill, and I did not want to presume that we were necessarily dealing with an element of confusion.

I also thought that the Senate perhaps wanted a different title, since the functions of this counsellor or officer will derive specifically from the code. The code will determine the scope of the responsibilities and powers that will be granted him or her by the Senate.

You could have a counsellor with that title, who, pursuant to the code, would have the same powers or less power if the Senate so decided. The most important element is clause 72.06, which through a list of exemptions attempts to arrive at a definition of the parliamentary officer. This is less clear. If you want this individual to enjoy the same immunities as the Clerk of the Senate, as prescribed by law and pursuant to parliamentary practice, I think it would be better to say so expressly in the act.

*[English]*

**Senator Joyal:** Could we come back to the issue of proceedings of Parliament? My understanding is that it is under the heading of the inherent privileges of the House of Parliament, that you deduct the privileges under which the ethics commissioner would be functioning. If I can refer to your own book — and you might know it by heart — on page 74, you say, “...the courts have, with few exceptions, confined the scope of this immunity to the traditional role of Members as debaters and legislators in Parliament.” If I understand your proposal, you give a very specific definition of the proceedings. It is the member in his capacity as legislator and debater.

**Mr. Marleau:** Yes, absolutely, and acting in that context. Moving a motion, participating in debate, moving an amendment, voting, and resolution are all proceedings of Parliament.

On page 72, I quote an esteemed colleague from Great Britain who tries to explain “la portée” of proceedings in Parliament to the officers, and he states: “Officers of the House take part in its proceedings principally by carrying out its orders, general or particular.” Therefore, the officers of the house do not partake, if you like, in the proceedings in the same way as the legislator does, but they do so at the behest of the legislator as it relates to the legislative responsibilities and duties.

**Senator Joyal:** They are protected by privilege, essentially, when they execute orders of the house in its legislative capacity as a collective body. I will not certainly be telling you anything new when I quote the Erskine May, when it says: “The primary meaning of proceedings, as a technical parliamentary term, ... is

*[Français]*

Il y a une confusion des deux notions, à mon avis, dans le terme dans le projet de loi tel que rédigé. Avez-vous une opinion à formuler à ce sujet?

**M. Marleau:** Je me suis posé la question, sénateur Joyal. Je n'ai pas eu le temps de lire tous les rapports de ce comité, surtout la première version du projet de loi, je n'ai pas voulu présumer que c'était nécessairement une confusion.

J'ai pensé aussi que le Sénat souhaitait un titre différent, puisque les fonctions de ce conseiller ou officier émaneront spécifiquement du code. Le code délimitera la portée de ses responsabilités et de ses pouvoirs, jusqu'à un certain point, que lui confèrera le Sénat.

On pourrait avoir un conseiller avec ce titre qui, de par le code, aurait les mêmes pouvoirs ou moins de pouvoir si le Sénat le choisissait. Le plus important est l'article 72.06 qui, en voulant créer une liste d'exemption, essaie d'en arriver à une définition de l'officier du Parlement. C'est moins clair. Si vous voulez que cet individu ait, tel qu'il est prescrit dans la loi mais en vertu de la pratique parlementaire, les mêmes immunités que le greffier du Sénat, je pense que ce serait mieux de le dire expressément dans la loi.

*[Traduction]*

**Le sénateur Joyal:** Pouvons-nous revenir à la question des délibérations du Parlement? Je crois comprendre que cela se trouve sous le titre des privilèges inhérents de la Chambre du Parlement, les privilèges dont dispose le commissaire à l'éthique dans l'exercice de ses fonctions sont réduites. Si je peux me reporter à la page 74 de votre livre, et vous la connaissez peut-être par coeur, il est écrit «les tribunaux ont, à quelques exceptions près, restreint l'application de cette immunité au rôle traditionnel des députés comme législateurs et participants au débat parlementaire.»

**M. Marleau:** Absolument en agissant dans ce contexte. Donner avis d'une motion, participer aux débats, proposer un amendement, voter et approuver ou non une résolution, toutes ces activités constituent des délibérations du Parlement.

À la page 72, je cite un éminent collègue britannique qui essaie d'expliquer la portée des délibérations du Parlement sur les hauts fonctionnaires «les fonctionnaires de la Chambre participent à ses délibérations principalement en donnant suite aux ordres de la Chambre, qu'ils soient généraux ou particuliers». Par conséquent, les fonctionnaires de la Chambre ne participent pas aux délibérations comme le ferait un législateur, mais ils le font à la demande du législateur dans le cadre des devoirs législatifs.

**Le sénateur Joyal:** Ils sont protégés par les privilèges, principalement lorsqu'ils donnent suite aux ordres émanant de la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective. Je ne vous apprendrai rien en vous citant Erskine May «en termes de délibérations parlementaires, le sens du mot «délibérations» est



some formal action, usually a decision, taken by the House in its collective capacity.” Therefore, it is when it legislates. It is when the proceedings are on.

The interpretation given by the court has been restrictive because those two officers have inherent privileges from time immemorial and they are in a very specific class of people. In other words, I do not think we can extend the privileges simply on the basis of a statute because we would create another officer. Suppose it would create an officer for the embellishment of Parliament, for instance, and say he acts directly under the order of the house. I think the role and function of that officer has to be essentially linked to the action of the house in its collective capacity. When we ask for someone to become a counsellor and give advice to individual members on conduct, it is not the house in its collective capacity that is acting; it is a person-to-person relationship. It is not really the house in its collective capacity.

I think that this question is very much open. Certainly, it is not, in my opinion, as clear as we would like to have it, to be sure that what we are doing is essentially meeting the objectives that we want to achieve.

**Mr. Marleau:** I entirely agree with you, Senator Joyal, regarding the house acting as collective capacity and the role of the individual linked to a proceeding. There are administrative officers of the Senate who are not at all covered by human resources, who hire people for you on your behalf, and would not necessarily be covered.

Linking it, what would be important is the code. If it is adopted by way of the standing orders, those are proceedings, and there will flow — without a doubt in my mind, if that is what transpires — the coverage of a parliamentary proceeding, and the limited privileges, as they applied in 1867, would be extended to that officer.

**Senator Joyal:** Again, in the definition of the proceedings — and I am quoting here the U.K. joint report on the privileges of Parliament, paragraph 101 of the second chapter: “A casual conversation between members in either House, even during a debate, is not protected.” Two senators are sitting in the house; they chat to one another on a bill — they might discuss the bill, we do not know. That conversation is not protected by privilege, even though it has occurred in the house.

The ethics counsellor will not be acting on the floor of the house. The bill provides that he will have an office and personnel and whatnot — an administration separated from the house. However, he will not be acting in the legislative activities of the house; he is outside that context. On the basis of the decision of the British court, it is very difficult to sustain, without doubts, that the conversation between the ethics officer and the senator outside the house is privileged, when the conversation between the two senators on the floor of the house during the course of the sitting of the house is not protected by privilege.

un acte officiel, habituellement une décision prise par la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective». Par conséquent, c'est lorsqu'elle légifère. Durant les délibérations.

L'interprétation donnée par le tribunal est restrictive parce que ces deux fonctionnaires disposent de privilèges inhérents de toute éternité et ils appartiennent à une catégorie particulière de personnes. Autrement dit, je ne pense pas que l'on puisse élargir les privilèges simplement en se fondant sur un statut car il en résulterait un autre fonctionnaire. Supposons qu'il en résulte un fonctionnaire pour l'embellissement du Parlement, par exemple, et qu'il agisse directement sous les ordres de la Chambre. Je crois que le rôle et les fonctions de ce fonctionnaire doivent être essentiellement liés à l'action de la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective. Lorsque nous demandons à quelqu'un de devenir conseiller et de donner des conseils aux députés sur la façon de se conduire, il ne s'agit pas d'une action de la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective, c'est un rapport de personne à personne. Ce n'est pas vraiment une action de la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective.

Je pense que cette question est discutable. À mon avis, elle n'est pas aussi simple qu'on ne le souhaiterait car nous nous efforçons essentiellement d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

**M. Marleau:** Je suis entièrement d'accord avec vous, sénateur Joyal, en ce qui concerne l'action de la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective et le rôle d'un individu lié à une délibération. Il y a des fonctionnaires administratifs du Sénat qui ne relèvent pas du tout des Ressources humaines qui recrutent du personnel en votre nom et n'en relèveraient pas nécessairement.

En ce qui concerne le lien, l'important serait le code. S'il est adopté en vertu du Règlement, ce sont des délibérations et la protection — je n'en ai aucun doute, c'est le cas — d'une délibération parlementaire et les privilèges restreints, tels qu'ils s'appliquaient en 1867, s'étendraient à ce fonctionnaire.

**Le sénateur Joyal:** Une fois de plus, dans la définition des délibérations — et je cite le rapport mixte du Royaume-Uni sur les privilèges du Parlement, article 101 du deuxième chapitre: «Une simple conversation entre des membres de l'une ou l'autre Chambre, même durant un débat, n'est pas protégée.» Deux sénateurs sont dans la Chambre, ils discutent d'un projet de loi — en fait, ils pourraient parler du projet de loi, nous n'en savons rien. Cette conversation n'est pas protégée par les privilèges, même si elle a eu lieu dans la Chambre.

Le conseiller à l'éthique n'intervient pas dans la Chambre. Le projet de loi prévoit qu'il aura un bureau, du personnel, et cetera — une administration distincte de la Chambre. Cependant, il ne participera pas aux activités législatives de la Chambre; il est hors de ce contexte. En se fondant sur la décision d'un tribunal britannique, il devient très difficile d'affirmer que la conversation que le fonctionnaire à l'éthique et le sénateur ont eue à l'extérieur de la Chambre est protégée par le privilège alors que celle des deux sénateurs dans la Chambre et pendant que celle-ci siègeait n'est pas protégée par les privilèges.

**Mr. Marleau:** For privilege to apply, the activity need not occur during a proceeding of the house. It can apply as a consequence of the proceedings of the house, such as an order of the house to do something — to send someone to arrest them, summons them and bring them. The sergeant at arms in the Commons cannot be pursued in civil law if he arrests someone on the basis of an order of the House. He is not in the House when he is executing his or her duties.

If the Senate ethics officer's authority to act, both specifically and generally, flowed from the standing orders, or an order of a committee — because there may be an inquiry through a committee, and you charge the Senate ethics officer to do something — in my view, privilege would apply without a doubt. In a court of law, that is another story.

**Senator Joyal:** There is another inconsistency that we must reconcile. It is quite a clear doctrine that privileges are created by statute; they are not created by resolution of either House. Even though there is a similar resolution passed by the House of Commons and the Senate ordering something, this is not a privilege. It is not the way to create a privilege. There is long jurisprudence on that. A privilege has to be created by legislation. If the role and duties of the commissioner are not defined in a statute, but in a resolution of the House, as standing orders are, are they not by their very nature not privileged?

**Mr. Marleau:** I am certainly not going to argue with a person with your legal experience, expertise and background. However, I would think that in the context that you just described, the court would have to read the statute and the code and the orders of the House in order to arrive at a decision as to whether privilege did extend in that particular situation or not.

There are situations where members — senators and members of the House — have to invoke privilege before the courts because of certain proceedings in the House, and the courts have to go there to satisfy themselves of that. Therefore, I would think the courts would look at what the house has charged this individual to do, even though the statute may be silent about what it is he or she has to do. However, the proposed statute does say he would be acting under the guidance and direction of the Senate and a committee thereof.

**Senator Joyal:** I do not want to take all the time, Madame Chair, so I will finish with this question. Let us take the cases of *Telezone* and *Ainsworth Lumber*, two recent cases that the House is appealing. We are not talking in the abstract; these are real cases. In the cases of *Telezone* and *Ainsworth Lumber*, it was quite clear that the minister alleged that they were covered by the privilege under the rules of the House. The court looked into that and said, “no.” They looked into the rules and when the Parliament was sitting — because it was a 40-days kind of immunity. They looked at the rules governing when the House sits and when the House resumes — because the House of Commons

**M. Marleau:** Pour que les privilèges s'appliquent, l'activité doit se faire lors d'une délibération de la Chambre. Ils peuvent s'appliquer suite aux délibérations de la Chambre, tel qu'un ordre émanant de la Chambre — pour envoyer quelqu'un les arrêter, les convoquer et les amener. Le sergent d'armes des communes ne peut être poursuivi au civil s'il arrête quelqu'un sur ordre de la Chambre. Il ne se trouve pas dans la Chambre quand il s'acquitte de ses fonctions.

Si l'autorité du conseiller sénatorial en éthique pour agir, en particulier et en général, est issue du Règlement ou d'un ordre émanant d'un comité — car un comité peut mener une enquête et charger le conseiller sénatorial à l'éthique d'une mission — à mon avis, les privilèges devraient certainement s'appliquer. Devant un tribunal, c'est une autre histoire.

**Le sénateur Joyal:** Il y a une autre incohérence qu'il nous faut régler. Il est tout à fait clair que les privilèges sont créés par une loi; ils ne sont pas créés par une résolution de l'une des deux Chambres. Même s'il y a une résolution similaire adoptée par la Chambre des communes et le Sénat donnant un ordre quelconque, cela n'est pas un privilège. Ce n'est pas ainsi que l'on crée un privilège. Il y a une longue jurisprudence pour cela. Un privilège doit être créé par une mesure législative. Si le rôle et les fonctions du commissaire ne sont pas définis par une loi mais par une résolution de la Chambre, de la même manière que le Règlement, est-ce que leur nature même ne les prive pas de la protection des privilèges?

**M. Marleau:** Je n'ai aucunement l'intention d'en débattre avec quelqu'un de votre expérience, votre expertise et vos antécédents dans le domaine juridique. Cependant, je crois que dans le contexte que vous venez de décrire, le tribunal devra lire la loi, le code et les ordres émanant de la Chambre afin de déterminer si les privilèges s'appliquaient à ce cas particulier.

Dans certains cas, les parlementaires — sénateurs et députés de la Chambre — doivent invoquer leur privilège devant des tribunaux à cause de certaines délibérations de la Chambre et les tribunaux doivent venir sur place pour s'en rendre compte. Par conséquent, j'imagine que les tribunaux chercheraient à savoir quelle tâche la Chambre a confiée à cet individu, même si la loi n'en dit rien. Cependant, la loi proposée mentionne qu'il exercerait ses fonctions sous la direction du Sénat et de ses comités.

**Le sénateur Joyal:** Je ne voudrais pas accaparer tout le temps, madame la présidente, aussi vais-je en terminer avec cette question. Prenons les deux récentes affaires *Telezone* et *Ainsworth Lumber* pour lesquelles la Chambre a interjeté appel. Nous ne parlons pas dans l'abstrait, ce sont de vraies affaires. Dans les affaires *Telezone* et *Ainsworth Lumber*, il était évident que le ministre avait laissé entendre qu'il était protégé par les privilèges en vertu des règles de la Chambre. Le tribunal en a pris connaissance et a répondu «non». Il a étudié les règles qui s'appliquent quand le Parlement siège — car il y avait une sorte d'immunité de 40 jours. Le tribunal a étudié les règles qui



works on a fixed calendar — and decided that it is a resolution of the House, and that did not protect at all the minister.

The rules, to me, are not a watertight kind of protection that is as absolute as one would like to think in proposed section 20.5 of the bill. In my opinion, it would be much better if we were to mention specifically that it is within the proceedings of Parliament.

**Mr. Marleau:** The *Telezone* case is still before the courts. The final court of the land has not yet decided it. I am a bit familiar because I read the first court decision. I have some logical difficulties understanding how the court reached its decision under the rules.

Using the rules, in this context and that of the case you raised, could lead you to the conclusion that the judge might have reached. However, the issue was not about the rules but rather about the collective rights of the House to have control over its membership at all times and its attendance when it so requires. I do not think we fully understood the difference between an adjournment within a session and a prorogation within a Parliament and dissolution within the life of a legislature. The collective rights of the House are somewhat progressive, if I can put it that way, much like progressive discipline applies sometimes.

In that particular case, it would be premature to use it as a reference point. The Supreme Court of Canada will look at the larger issue — the collective rights of the House as compared to the member's status on July 2 versus June 30.

**Senator Joyal:** The court used the rules to decide the status on July 2 versus July 4.

**Mr. Marleau:** That speaks to my point, Senator Joyal, whether you cast this in law, there are means of getting these issues before the courts and the courts will look at them. Ultimately, you hope that the courts will respect what I call the “constitutional divide” between Parliament and the courts when it comes to privilege.

**Senator Joyal:** We all hope for the same.

**Mr. Marleau:** We hope.

**Senator Smith:** I want to speak to the conflict that you mentioned. When there are two codes, would you simply not have to comply with both? There would not necessarily be a conflict in that case. In other words, the bar would perhaps be a little higher.

Would it not be the same situation as a minister in the House of Commons who has to comply with both the Prime Minister's code and his or her other code as a minister? Would there not be a higher bar? That would be the case, I assume, for senators, excepting, perhaps, the Leader of the Government in the Senate. There might be two codes with which you have to comply and if you did not comply with them both, then you would have a problem.

s'appliquent quand la Chambre siège et qu'elle reprend ses travaux, car la Chambre des communes fonctionne selon un calendrier fixe — et il a décidé que c'est une résolution de la Chambre et que cela ne protège nullement le ministre.

Selon moi, les règles n'offrent pas une protection à toute épreuve comme le laisserait penser l'article 20.5 du projet de loi. Il serait de loin préférable de faire expressément état que cela entre dans le cadre des délibérations du Parlement.

**M. Marleau:** L'affaire *Telezone* est toujours devant les tribunaux. Le tribunal de dernière instance du pays n'a pas encore rendu de décision à ce sujet. Je connais un peu cette affaire parce que j'ai lu la première décision. En toute logique, j'ai du mal à comprendre comment en se conformant aux règles, la cour a pu prendre une telle décision.

Dans ce contexte et celui du cas que vous avez mentionné, en se conformant aux règles, on pourrait arriver à la conclusion que le juge aurait pu avoir. Cependant, la question ne concernait pas les règles mais les droits collectifs de la Chambre visant à contrôler ses députés en tout temps et leur assiduité si besoin est. Je ne crois pas que nous avons entièrement compris les différences entre l'ajournement d'une séance, la prorogation du Parlement et la dissolution durant la durée d'une législature. Les droits collectifs de la Chambre sont assez progressifs et comparables aux mesures disciplinaires progressives, si je puis m'exprimer ainsi.

Il serait trop tôt d'utiliser ce cas particulier comme point de référence. La Cour suprême du Canada examinera la question plus large soit les droits collectifs de la Chambre comparativement au statut d'un député le 2 juillet par rapport au 30 juin.

**Le sénateur Joyal:** La cour a suivi les règles pour décider du statut au 2 juillet par rapport au 4 juillet.

**M. Marleau:** Précisément ce que je dis, sénateur Joyal, que vous l'enchâssiez dans une loi ou non, il est possible de soumettre ces questions à des tribunaux qui les examineront. En fin de compte, vous espérez que les tribunaux respecteront ce que j'appelle la «séparation constitutionnelle» entre le Parlement et les tribunaux en matière de privilège.

**Le sénateur Joyal:** Nous l'espérons tous.

**M. Marleau:** Nous l'espérons.

**Le sénateur Smith:** Je veux parler du conflit que vous avez mentionné. Lorsqu'il y a deux codes, ne devrait-on pas simplement les respecter? Il n'y aurait pas nécessairement de conflit dans ce cas. Autrement dit, la barre aurait peut-être été fixée un peu trop haut.

N'est-ce pas pareil lorsqu'un ministre de la Chambre des communes doit respecter le code du premier ministre et aussi son propre code de ministre? N'y aurait-il pas de barre plus haute? Je suppose que ce serait le cas pour les sénateurs, à l'exception, peut-être, du leader du gouvernement au Sénat. Il pourrait y avoir deux codes à respecter et si l'on ne respecte pas les deux à la fois, alors on a un problème.



**Mr. Marleau:** Yes. It reminds me of the anecdote about former President Grant when he was thinking about writing his memoirs. He sought the advice of Mark Twain on what he should do because he was concerned about divulging too much. Twain's reply was that the president should just tell the truth because those who knew him would believe him and those who did not know him would be astounded.

The highest bar one would expect for a parliamentarian, whether a public office-holder, would be the bar that a parliamentarian would gravitate to. The problem is human dynamics, however. One in difficulty, who may be falsely accused of a situation, would seek whatever recourse is necessary to defend oneself. If there were a difference of opinion between the Senate ethics officer and the ethics commissioner, to whom would that senator turn? Most likely the senator would seek legal advice and maybe even force the matter of jurisdiction before the court in order to clear his or her name, having been, rightly or wrongly, labelled as having violated one code or the other, or both.

When you set up two codes that are administered separately, then a judge does not have to read two laws to try to reach a conclusion to the matter. A similar situation is that we have a Privacy Commissioner and an Information Commissioner who could do both jobs. There has been debate lately whether the Information Commissioner should do both jobs. I have argued against that because, inevitably, the privacy issue and the access issue, while they can be read together, have fundamental issues that have to be addressed such that one individual ought not to be in the position of deciding on one side or the other. Inevitably, if two officers are interpreting the behaviour against two separate codes, some kind of jurisdictional issue will arise.

**Senator Smith:** It somewhat goes with the job, perhaps. I know that our former Defence Minister to this day feels aggrieved and feels quite strongly that the decision of Mr. Wilson in respect of his situation was wrong and unfair. Without getting into the merits of it, no one puts a bazooka to anyone's head and says you have to agree to go into cabinet. If you decide you want to do that, there are certain things that go with it. Having to live by the rulings, which you know in advance, goes with the office. It just seems to me that it is not a novel situation.

**Mr. Marleau:** The idea of an ethics commissioner on the Commons side may be less novel than the idea of having one on the Senate side. There are two Houses — two legislatures — that have, under parliamentary privilege, control of their membership now being potentially reviewed by an officer appointed by the other House. That is the jurisdiction issue that I see, apart from the fact that a senator could get separate, different advice, or a lack of advice, from one or the other that could eventually cause some difficulty.

Again, your suggestion that we should gravitate to the highest bar is probably the honourable thing to do.

**M. Marleau:** Oui. Cela me rappelle une anecdote concernant l'ancien président Grant qui songeait à écrire ses mémoires. Il demanda à Mark Twain comment écrire sans trop en dire. Mark Twain répondit que le président devrait simplement rapporter la vérité car ceux qui le connaissent le croiront et ceux qui ne le connaissent pas en seraient surpris.

La barre la plus haute à laquelle on pourrait s'attendre pour un parlementaire, s'il est titulaire d'une charge publique, serait la barre autour de laquelle il graviterait. Toutefois, c'est un problème de dynamique du comportement humain. Un individu en difficulté, accusé par erreur, s'appuierait sur n'importe quel recours pour se défendre. Si le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique avaient des points de vue différents, auquel des deux un sénateur devrait-il avoir recours? Il est fort probable que le sénateur recherche un avis juridique et même demande à un tribunal de trancher sur la question de compétence afin de se disculper, ayant été, à juste titre ou non, accusé d'avoir enfreint un code ou l'autre ou même les deux.

Quand vous avez deux codes qui sont administrés séparément, un juge n'a pas à lire deux lois pour trancher une affaire. Nous avons un commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information qui pourraient remplir les deux rôles. Nous nous sommes demandés, récemment, si le commissaire à l'information ne devait pas assumer ces deux responsabilités. Je suis contre l'idée, parce que la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information, même si elles peuvent être considérées conjointement, sont deux choses différentes. Nous ne pouvons pas demander à une personne de choisir entre les deux. Nous allons inévitablement avoir un problème de compétence si deux commissaires utilisent deux codes différents pour trancher une affaire.

**Le sénateur Smith:** Je suppose que cela fait partie des risques du métier. L'ancien ministre de la Défense demeure convaincu que la décision prise par M. Wilson à son égard est injuste et erronée. Même si cela présente des avantages, il n'y a personne qui vous oblige à accepter de siéger au sein du cabinet. Si vous décidez d'en faire partie, vous devez alors vous conformer à certaines règles. Respecter les décisions qui sont rendues en est une. Cette idée, à mon avis, est loin d'être novatrice.

**M. Marleau:** L'idée d'avoir un commissaire à l'éthique pour la Chambre n'est peut-être pas novatrice, mais celle d'avoir un conseiller sénatorial en éthique l'est. Il y a deux Chambres, deux assemblées législatives qui, en vertu des règles sur le privilège parlementaire, exercent un contrôle sur leurs membres. La conduite de ceux-ci risque maintenant d'être analysée par une personne nommée par l'autre chambre. C'est à ce niveau-là qu'il pourrait y avoir un problème. Ajoutons à cela le fait qu'un sénateur pourrait obtenir des conseils différents, ou ne pas en obtenir du tout, des commissaires, ce qui, à la longue être, pourrait s'avérer problématique.

Encore une fois, adopter un comportement exemplaire, comme vous le proposez, est probablement la chose honorable à faire.

**Senator Smith:** You raise a question. If I were a member of the House of Commons, I would not be totally comfortable with the way the House has dealt with it. However, senators did the right thing by saying that they will have their own person and not sharing one with the Commons, with the administration or with the government — Howard Wilson reincarnated by statute.

Having said that, we would not deliberately second-guess the elected body that made the decision — with opposition support — even though this was pointed out to them and it did not seem to register with members on their committee when they were examining it. It is my view that that may be a small conflict but that is the road they chose to take and I will not second-guess them.

Given your background, do you have a comment on that?

**Mr. Marleau:** It is not my place to second-guess the wish or the will of the House of Commons or the Senate.

That relationship is more manageable on the House of Commons side because they appoint the ethics officer. It is less manageable when the Senators are public office-holders and accountable to an ethics officer appointed by the other place, albeit working under the direction of the Prime Minister and the Prime Minister's code. That is the only jurisdictional issue that causes me, as a parliamentary officer, concern.

**Senator Smith:** It is like a pole-vaulter having two bars to jump at once when one bar may be a little higher than the other.

**Mr. Marleau:** The judge is appointed by only one holder of the bar — the top bar. That is the distinction I am trying to draw.

**Senator Fraser:** It seems to me that shared jurisdictions are very Canadian. As I listened to you, I was recalling our own family's efforts a couple of times to bring in foreign people to Canada. We live in Quebec. We had to meet two different sets of immigration criteria, and fill out two sets of forms and go through two sets of interviews and all those good things and the rules were not identical. However, you had to be sure you qualified under both.

I cannot imagine a situation in which one officer would be ordering a parliamentarian to do something that the other officer was advising against. It would be more a question, as you suggest, of gaps. With gaps, it seems to me, you meet the highest standard and get on with it.

That said, when we were preparing our interim report last spring, we discussed at some length the matter of the status of our ethics officer and who names that person and under what conditions and what not. At that time I thought — and I would like your views on this — that it would be extremely difficult to have a Senate ethics officer who was appointed only by the Senate, with no outside input at all. In this case, the outside input being the Governor in Council, particularly if that person's term

**Le sénateur Smith:** Vous soulevez un autre point. Si j'étais député, je ne me sentirais pas tout à fait à l'aise avec la façon dont la Chambre a choisi de régler cette affaire. Toutefois, les sénateurs ont eu raison de dire qu'ils vont nommer leur propre commissaire et qu'ils ne le partageront pas avec la Chambre, l'administration et le gouvernement — ils ne veulent pas d'un autre Howard Wilson.

Cela dit, nous ne chercherions pas, délibérément, à remettre en question une décision prise par les représentants élus, avec l'accord de l'opposition. Nous avons indiqué au comité chargé d'examiner le projet de loi qu'il pourrait y avoir un problème, mais il n'a pas semblé en tenir compte. Il pourrait y avoir un problème de ce côté-là, mais c'est la voie qu'ils ont choisie de suivre, et je ne remettrai pas leur décision en question.

Compte tenu de votre expérience en la matière, avez-vous un commentaire à faire à ce sujet?

**M. Marleau:** Je n'ai pas à remettre en question les désirs ou les volontés de la Chambre des communes ou du Sénat.

Les rapports entre le commissaire à l'éthique et la Chambre des communes sont plus faciles à gérer, parce que c'est elle qui le nomme. Ils sont plus faciles à gérer du côté des sénateurs, puisque ce sont des titulaires de charge publique et qu'ils doivent rendre des comptes à un commissaire à l'éthique qui est nommé par l'autre endroit, même s'il relève du premier ministre et qu'il est assujéti au code établi par ce dernier. C'est là la seule question de compétence qui, en tant de haut fonctionnaire du Parlement, me préoccupe.

**Le sénateur Smith:** C'est comme le perchiste qui doit franchir deux barres, sauf qu'il y en a une qui est peut-être un peu plus haute que l'autre.

**M. Marleau:** Le juge n'est nommé que par une seule personne, celle qui tient la barre qui est la plus haute. Voilà la distinction que j'essaie de faire.

**Le sénateur Fraser:** Le partage des compétences fait partie de la tradition canadienne. Vos propos me font penser aux démarches que ma famille a été obligée d'entreprendre à quelques reprises, quand elle a voulu faire venir des étrangers au Canada. Nous habitons au Québec, mais nous devions nous soumettre à deux séries de critères d'immigration, remplir deux séries de formulaires, subir deux séries d'entrevues, nous conformer à des règles qui n'étaient pas identiques.

Je vois mal comment un commissaire peut ordonner à un parlementaire de faire quelque chose que l'autre commissaire lui déconseille de faire. Il existe peut-être, comme vous le laissez entendre, à ce chapitre. Il faut, dans les circonstances, chercher à respecter la norme la plus élevée qui soit.

Cela dit, quand nous avons rédigé notre rapport provisoire, ce printemps, nous avons longuement discuté de la question de savoir qui se chargerait de nommer le conseiller sénatorial en éthique, en vertu de quels critères, ainsi de suite. À l'époque, je me disais, et j'aimerais avoir votre opinion là-dessus, qu'il serait très difficile d'avoir un conseiller en éthique qui serait uniquement nommé par le Sénat, sans l'avis de qui que ce soit, dans ce cas-ci, le gouverneur en conseil, surtout si son mandat est renouvelable.



were renewable. In that case, you would be asking that person to sit in judgment on his or her employers. That is a very difficult thing to ask anyone to do in human terms. It may not be difficult when a case is black and white, but it is the grey cases that would cause the difficulty.

I thought at that time that it was useful to have another body — the Governor in Council — involved in appointing or reappointing this person in order to remove some of that terrible burden of the only people being responsible for my future paycheque being the people whose conduct I am required to examine. Do you see any method, any logic in my sense here?

**Mr. Marleau:** I see a significant amount of logic in the latter part of your comments and question.

On the first part, though, about joint jurisdictions, in a former life as an Officer of Parliament, I did have a look at many joint jurisdictions and possibilities between the two Houses — joint security as an example, or a series of joint efforts that we do that we could look at to improve efficiency and efficacy. When you get down to these kinds of issues, I would never advocate a joint clerk for the two Houses. That is what you are looking at when you are talking about Senate and House of Commons ethics advisers.

My colleague, Paul Bélisle and I, have had some differences of opinion on whether an amendment was admissible in one House or the other. These issues arise. I do not claim to be right; I do not claim he was wrong. We differed in opinion and the Houses got our best advice against the parliamentary practice that belongs to each House and is somewhat different.

If I left the impression that I was against joint jurisdictions, I am not, *per se*. At this level of advice, each House requires someone who will be in a position to better understand the parliamentary culture in the House.

**Senator Fraser:** As do I, do not get me wrong.

**Mr. Marleau:** I did not want to mislead the committee members in any way.

As clerk of the House, I will give you my personal experience. I was appointed by the Governor in Council at pleasure. The practice was to consult with the opposition, but there was no resolution of the House. Whenever there was agreement, it was simply announced by the Government House Leader or the Speaker. There were moments where I felt great relief and safety with the fact that the House could not remove me. There were days where my advice was not what the House wanted to hear, or the House interpreted the Speaker's particular position as being on the advice of the clerk. I heard their displeasure frequently.

I always strove not to have the displeasure come from both sides at the same time, but I do not think any officer can serve the House, whether appointed by resolution or by the Governor in Council if he or she does not have the confidence of the House. That is what is attempted in the statute, that, yes, the Governor in

Cette personne serait appelée à porter un jugement sur son employeur. Or, il est très difficile de demander à quelqu'un de faire une telle chose, surtout quand la situation n'est pas tellement claire et nette.

Je me suis dit qu'il serait bon de confier à quelqu'un d'autre, au gouverneur en conseil, par exemple, la responsabilité de nommer ou de renommer le commissaire, car c'est un fardeau très lourd que celui d'examiner la conduite de ceux qui sont responsables de votre chèque de paye. Est-ce que vous comprenez ce que j'essaie de dire?

**M. Marleau:** Absolument.

D'abord, pour ce qui est du partage des compétences, il m'est déjà arrivé, en tant que haut fonctionnaire du Parlement, d'examiner les nombreux domaines d'activité où les deux Chambres pourraient unir leurs efforts, la sécurité par exemple, pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de nos opérations. Je ne proposerais jamais que l'on nomme un greffier qui représenterait conjointement les deux Chambres. Or, c'est ce que vous faites quand vous parlez de nommer un conseiller en éthique pour le Sénat et pour la Chambre.

Mon collègue, Paul Bélisle, et moi, avons eu quelques divergences de vues sur la question de savoir si un amendement peut être jugé recevable dans une Chambre et non dans l'autre. Ce sont des choses qui arrivent. Je ne prétends pas que j'ai raison et qu'il a tort. Nous n'étions pas d'accord, mais nous avons essayé de leur fournir les meilleurs conseils possibles sur la pratique parlementaire qui a cours dans chacune des deux Chambres.

Si je vous ai donné l'impression que je suis contre le principe du partage des compétences, je m'en excuse. Chaque chambre a besoin de quelqu'un qui est en mesure de comprendre la culture parlementaire qui lui est propre, et de lui fournir les conseils qui s'imposent.

**Le sénateur Fraser:** Je ne veux pas, moi non plus, vous donner de fausses impressions.

**M. Marleau:** Je ne voulais pas induire les membres du comité en erreur.

Je peux vous dire, en tant que greffier de la Chambre, que j'ai été nommé par le gouverneur en conseil, à titre inamovible. On a consulté l'opposition, mais il n'y a pas eu de résolution de la Chambre. Quand il y a entente, le leader du gouvernement à la Chambre ou le Président en fait tout simplement l'annonce. Le fait de savoir que la Chambre ne pouvait révoquer mon mandat constituait pour moi un grand soulagement. Il m'est arrivé de donner à la Chambre des conseils qu'elle ne voulait pas entendre. Il m'est déjà arrivé aussi que la Chambre interprète la décision particulière du Président comme étant celle du greffier. J'ai souvent eu à composer avec son mécontentement.

Or, j'ai toujours cherché à éviter de provoquer le mécontentement des deux côtés, en même temps, mais je ne pense pas qu'un haut fonctionnaire, qu'il soit nommé par résolution ou par le gouverneur en conseil, puisse servir la Chambre s'il n'a pas la confiance de celle-ci. C'est l'objectif que



Council will appoint, but only after resolution. The removal will be on resolution, even though the word “may” is just a drafting issue. I cannot imagine the Governor in Council not removing a senior ethics officer when the Senate has so resolved.

There is a plus and minus for both types of status. There might be slightly more employment and execution of duty security in the fact that you are appointed by the Governor in Council, and a certain autonomy in making the hard decisions in advising the Senate. Anyone who serves at that level knows the eggshells one walks on. That is a question the House would deal with very quickly if there were an issue.

**Senator Fraser:** It seems to me that if you combine proposed section 20.5(2) with the famous 72.06(c)(ii), that pretty well ensures our ethics officer would not be subject in any way to the public office-holder's rules. Am I right about that?

**Mr. Marleau:** Senator, I must disagree with you. As I read the two sections together, the one says that he is covered by privilege and immunities; the other one tries to make him an exception from being a public office-holder. He clearly is a public office holder because he is appointed by the Governor in Council.

**Senator Fraser:** If he is exempted, would that not address your point?

**Mr. Marleau:** Yes, but the language in the exemption does not point to him as an officer of house. It refers to him as an employee of the House or the Senate. I refer to the French version.

**Senator Fraser:** I understand the point you made at the outset. Could we look for a moment at the English version?

**Mr. Marleau:** Again, the word “officer” is used in many ways in English as well and I am uncomfortable. If it said an “officer of the House” — of either House — then I have clarity. However, an officer may be a sergeant in the constabulary. We refer to them as officers. Traditionally the word “officer” is used generically. The concept of an officer of the House, though, in parliamentary practice is clear.

**Senator Grafstein:** I would like to turn to another subject. You will recall, chairman, that we said in our report that the committee intends to give further consideration to the relevance of the Privacy Act, the Access to Information Act and the Federal Court Act of the activities of the ethics officer under the rules.

Since we have here an interim officer on privacy — I do not intend to ask a privacy question — I intend to see if he has knowledge of the operations of the Access to Information Act and whether or not that act would have application to the activities of either the commissioner of ethics or, in our case, the officer appointed by the Governor in Council, but confirmed by a majority in the Senate?

visé ce projet de loi. Oui, le commissaire sera nommé par le gouverneur en conseil, mais seulement après approbation par résolution. Son mandat sera révoqué par voie de résolution, malgré qu'on utilise, dans la version anglaise, le verbe «may». Je ne vois pas comment le gouverneur en conseil peut refuser de révoquer le mandat d'un haut fonctionnaire du Parlement, si le Sénat l'exige par voie de résolution.

Cette façon de faire présente des avantages et des inconvénients. Le commissaire qui est nommé par le gouverneur en conseil bénéficie peut-être d'une plus grande sécurité d'emploi. Il jouit aussi d'une certaine autonomie en ce sens qu'il doit prendre des décisions difficiles et les transmettre au Sénat. Toute personne qui sert à ce niveau sait qu'elle marche sur des oeufs. La Chambre ne tarderait pas se prononcer si un problème se posait.

**Le sénateur Fraser:** Si l'article 20.5 et le sous-alinéa 72.06(c)(ii) étaient combinés, le commissaire à l'éthique ne serait pas assujéti aux règles qui régissent les titulaires de charge publique.

**M. Marleau:** Je ne suis pas d'accord, sénateur. J'ai lu les deux articles ensemble. Le premier accorde au commissaire des privilèges et des immunités, et le deuxième l'exempte de la définition de titulaire de charge publique. Or, le commissaire est un titulaire de charge publique parce qu'il est nommé par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Fraser:** Mais en l'exemptant de la définition, est-ce qu'on ne réglerait pas le problème que vous soulevez?

**M. Marleau:** Oui, sauf que le libellé de la disposition d'exemption ne le définit pas comme un haut fonctionnaire, mais plutôt comme un employé de la Chambre ou du Sénat. Je me fonde ici sur la version française.

**Le sénateur Fraser:** Je comprends ce que vous dites. Pouvons-nous examiner, un instant, la version anglaise?

**M. Marleau:** Encore une fois, le mot «officer» est utilisé de diverses façons en anglais, et cela me met un peu mal à l'aise. Si on utilisait les mots «officer of the House or of either House», ce serait plus clair. Or, le mot «officer» peut aussi s'appliquer à un sergent, par exemple. Le mot «officer» est un terme générique. Toutefois, le concept «officer of the House», dans la pratique parlementaire, est clair.

**Le sénateur Grafstein:** Passons à un autre sujet. Si vous vous souvenez bien, madame la présidente, le comité a dit, dans son rapport, qu'il avait l'intention d'examiner plus à fond la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur les Cours fédérales, afin de voir si elles s'appliquent aux activités du commissaire à l'éthique.

Comme nous avons devant nous un commissaire à la protection de la vie privée qui occupe le poste à titre provisoire, je ne lui poserai pas de questions sur la protection des renseignements personnels, mais plutôt sur la Loi sur l'accès à l'information. Je veux savoir si cette loi s'applique ou non aux activités du commissaire à l'éthique ou, dans le cas qui nous concerne, au commissaire qui nommé par le gouverneur en conseil, mais qui est confirmé dans son poste par la majorité des membres du Sénat?

**Mr. Marleau:** I am familiar with the access to information provisions, but I think the intent of the legislation was to exempt completely the application of both statutes in the context of the activities of the ethics commissioner.

**Senator Grafstein:** How so?

**Mr. Marleau:** By withdrawing him from the schedule in the statute.

On the privacy side, we looked at this as we look at all bills on the privacy commission that come before Parliament, and we have no privacy issues to raise. If Parliament chooses to exempt whatever officer or officer from the statute, that is Parliament's will and we apply it.

The idea is to try to ensure that the confidentiality of those exchanges will be respected and not be accessed directly under Access to Information. You might want to talk to Commissioner Reid about that to satisfy yourselves.

**Senator Grafstein:** There is an interesting provision in the act as it applies to office-holders but not to ordinary members of the Commons. I still do not fully understand whether the commissioner, and ultimately our officer, will be a counsellor or a judge.

Let us start with the House side. In that area, there seems to me to be three roles that the commissioner for ethics in the other place has. One is as a counsellor/adviser to member public office-holders and in that category, there is a protection of confidentiality expressed. Then you move to the commissioner who advises members of the House who are not office-holders. I do not find, although it may be somewhere, the confidentiality aspect there. Then we have no provision with respect to confidentiality on the Senate side, for senators.

When this officer, who seems to be hybrid, has a concern, he is obliged to stop his investigation and do something. I am not sure what he is supposed to do. Therefore, I try to understand whether this officer — the commissioner or our proposed officer — is in effect a counsellor in the traditional sense of counselling conformity, or is, in effect, exempt from being a counsellor and somehow, in midstream, becomes something other than a counsellor and, therefore, when a member of Parliament speaks to the counsellor, the conversation is not exempt by confidentiality.

I am trying to read the face of the bills. Someone may have a better way of analyzing it, but I am having difficulty with this hybrid officer in both categories. Please help me, if you can.

**Mr. Marleau:** I will try. For the Senate ethics officer there is the statement of confidentiality in 20.7(2), which reads, "The Senate Ethics Officer may not include in the annual report any information that he or she is required to keep confidential." There is a presumption that there is much to be confidential and that would be at the direction of Senate whether it adopts its code and the duties are set. Whether it is a counsellor, a judge, an adjudicator or a mediator, any of the functions that you may wish

**M. Marleau:** Je connais bien les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Toutefois, je pense que l'objectif du projet de loi est de soustraire le commissaire à l'éthique à l'application de ces deux lois.

**Le sénateur Grafstein:** Et comment compte-t-on s'y prendre?

**M. Marleau:** En supprimant son nom de l'annexe de la loi.

Nous nous sommes penchés sur la question, comme nous le faisons chaque fois qu'un projet de loi visant le commissariat à la vie privée est présenté au Parlement, et nous n'avons rien à redire dans ce cas-ci. Si le Parlement choisit de soustraire un organisme ou un fonctionnaire à l'application de la loi, c'est son choix et nous respectons sa décision.

Nous voulons nous assurer que la confidentialité des échanges sera respectée, qu'on ne pourra y avoir accès en invoquant la Loi sur l'accès à l'information. Vous pourriez peut-être soulever la question avec le commissaire Reid.

**Le sénateur Grafstein:** Le projet de loi contient une disposition intéressante qui s'applique aux titulaires de charge publique, mais non aux simples députés. Je ne sais toujours pas si le commissaire, et celui qui nous désignerons, sera un conseiller ou un juge.

Commençons par la Chambre. À mon avis, le commissaire à l'éthique a trois rôles à remplir. Il doit d'abord donner des avis aux titulaires de charge publique et, à cet égard, la confidentialité des échanges est assurée. Il doit ensuite donner des conseils aux députés qui ne sont pas des titulaires de charge publique. Il n'est aucunement question de confidentialité dans ce cas-ci. Par ailleurs, il n'existe aucune disposition qui précise que les avis donnés au Sénat, aux sénateurs, sont confidentiels.

Lorsque cette personne, qui semble jouer un rôle hybride, a un doute, elle est obligée d'interrompre son enquête et de faire quelque chose. Je ne sais pas bien ce qu'elle est censée faire. J'essaie de comprendre si cette personne — le commissaire ou le conseiller proposé pour le Sénat — est un conseiller dans le sens traditionnel du terme, une personne qui nous conseille sur la façon de respecter les règles, ou si en fait elle ne prodigue pas vraiment de conseils, mais acquiert une autre fonction, de sorte que lorsqu'un parlementaire s'entretient avec elle, leur conversation n'est pas jugée confidentielle.

J'essaie de comprendre le sens de ce projet de loi. Quelqu'un a peut-être une meilleure façon que moi de l'analyser, mais j'ai de la difficulté à accepter cette fonction hybride, dans les deux catégories. Pouvez-vous m'aider?

**M. Marleau:** Je vais essayer. Pour le conseiller sénatorial en éthique, le projet de loi comporte une disposition de confidentialité: «20.7(2) Il ne peut inclure dans le rapport des renseignements dont il est tenu d'assurer la confidentialité.» On prévoit qu'il y aura beaucoup de renseignements confidentiels, donc il reviendra au Sénat d'adopter un code et des règlements en conséquence. Qu'il s'agisse d'un conseiller, d'un juge, d'un arbitre ou d'un médiateur, quelles que soient les fonctions que vous



to give, it would flow from what I hope is a standing order and direction from a committee. That could be clarified at the level of the code and accountability of that office as well to the Senate.

As for the ethics commissioner acting in the capacity of giving advice or direction to members of the other House, there is, I think, in that section no direct statement of confidentiality. I believe you are correct there. However, in his functions under public office-holders there is a statement of confidentiality at section 72.08(6). I am not a lawyer. You decide whether it applies to both, since it is the same individual. It states that he or she, "...may not include in the report any information that he or she is required to keep confidential."

It may be that the drafters felt that putting it at the end of his or her responsibilities captured both roles and is bound by it.

Again, a certain amount of the detail will come from the Prime Minister in that capacity and the other amount will come from the code adopted by the Commons and the direction of his or her political masters on that.

**Senator Grafstein:** I take it you would agree with me that in the drafting there appears to be an inconsistency between a clear-cut exemption for confidentiality as it applies to office-holders but not to members of Parliament, and a precatory confidentiality as it applies to senators and then somewhat differently if the senator happens to be an office-holder.

**Mr. Marleau:** Yes, I agree. I think it is a little clearer on the Senate side. If I were a member of the House of Commons, I would be looking for more clarity.

**Senator Grafstein:** I have not had a chance to look at the question of the Parliament of Canada Act. However, I am interested in that because I recall that it was a matter that had very difficult consequences for a former senator before I came to this place. I was told about that when I came here. It was very detrimental to his long-term record. It practically destroyed him.

Prior to the time that I came here, there was a problem with the act of Parliament. The reason for that is that there was a difference among the courts on whether a senator was an office-holder or an "official." The courts almost referred to the senator as an office-holder as opposed to an official, with those consequences.

Words, to my mind, in matters in this area are very sensitive to consequences. When I first came to the Senate I was alerted to that, and then I saw it played out before us when it affected another senator.

Turn with me to the provision to exempt the Parliament of Canada Act as it applies to a government contract. We have not seen the new code, but it leaves a vacuum. As it currently stands, a parliamentarian cannot directly or indirectly have a benefit of a government contract. Who supervises that in its present context?

voudrez lui donner, elles devront, je l'espère, faire l'objet d'articles du Règlement et de consignes d'un comité. Le code pourra énoncer les règles qui s'y appliqueront, de même que l'obligation du bureau du conseiller de rendre compte au Sénat.

Par contre, lorsque le commissaire à l'éthique donne des conseils aux députés de la Chambre, je crois qu'il n'est pas directement tenu d'en assurer la confidentialité aux termes de cet article. Je pense que vous avez raison. Cependant, aux termes du paragraphe 72.08(6), il doit assurer la confidentialité dans le cadre de ses fonctions à l'égard des titulaires de charge publique. Je ne suis pas avocat. Il vous reviendra de décider si cela s'applique aux deux fonctions, puisqu'il s'agit de la même personne. Ce paragraphe dicte qu'il «ne peut inclure dans le rapport des renseignements dont il est tenu d'assurer la confidentialité».

Les rédacteurs ont peut-être eu l'impression qu'en inscrivant cette disposition à la fin de la liste des responsabilités, ils englobaient les deux rôles.

Je le répète, le premier ministre nous donnera de plus amples détails à cet égard et le reste viendra du code adopté par la Chambre des communes et des consignes de ses dirigeants politiques.

**Le sénateur Grafstein:** Je suppose que vous seriez d'accord avec moi pour dire qu'il semble y avoir un manque d'uniformité dans la rédaction puisque la confidentialité est clairement garantie aux titulaires de charge publique, mais pas aux députés et qu'on recommande vivement de la garantir aux sénateurs, mais qu'elle s'applique de façon légèrement différente si le sénateur est aussi titulaire de charge publique.

**M. Marleau:** Oui, je suis d'accord. Je pense que c'est un peu plus clair pour le Sénat. Si j'étais député, je voudrais plus de clarté.

**Le sénateur Grafstein:** Je n'ai pas eu la chance d'examiner la Loi sur le Parlement du Canada. Cependant, cela m'intéresse, parce que je me rappelle d'un ancien sénateur qui a dû subir des conséquences très difficiles avant que j'arrive en poste. On m'en a parlé lorsque je suis arrivé. Cela avait beaucoup nui à sa réputation à long terme. Cela l'avait pratiquement détruit.

Avant que j'entre en fonction, la Loi sur le Parlement du Canada posait problème. En effet, il y avait divergence d'opinion d'un tribunal à l'autre à savoir si un sénateur était un titulaire de charge publique ou un «fonctionnaire». Les tribunaux avaient pratiquement décrit le sénateur comme un titulaire de charge publique plutôt que comme un fonctionnaire, ce qui avait eu de graves conséquences.

À mon avis, les mots qu'on choisit dans ce domaine peuvent être lourds de conséquences. Lorsque je suis arrivé au Sénat, on m'en a bien averti, puis je l'ai constaté de mes yeux lorsqu'un autre sénateur a été touché.

Prenez la disposition qui exempte la Loi sur le Parlement du Canada d'application lorsqu'il y a un marché public. Nous n'avons toujours pas vu le nouveau code, mais il laisse un vide. Actuellement, un parlementaire ne peut tirer directement ou indirectement profit d'un marché public. Qui se charge de vérifier que cette règle s'applique en ce moment?



**Mr. Marleau:** I will answer from my experience on the Commons side. In respect of your question on the sections of the statute, when a member is found to be in such a relationship with the government, my recollection is that the seat is declared vacant when that becomes known. You may want to seek the advice of your law clerk. The House supervises that under the statute and can use its own disciplinary powers when the facts come to light through the normal disciplinary process.

I assume here that we are trying to remove the statute clauses that apply and that the codes, as they are drafted, will then deal with the specific issue of contracting with government or contracting in general.

**Senator Grafstein:** Contracting is different. There is a difference between a contract for money and a contract, if you follow. I want to deal with the contract for money for the moment. The contract item is little more diffused. I have not got into this matter before other than looking at it when I first came to the Senate and being apprised that one should avoid this.

**Mr. Marleau:** Yes you should avoid it because people have found themselves over time, almost by accident, involved in such a relationships and others have been charged.

Your first comment about the definition of a public office-holder when we look to senators or Members of Parliament is really an interpretation of the Criminal Code. The interpretation to which you referred is section 119.

**Senator Grafstein:** There appeared to be an inconsistency between the two. I point this out because sometimes you can flush through the inconsistencies and other times they have serious consequences

Take us through that step, please.

**Mr. Marleau:** The next step is dealing with it expressly in the code for both Houses — a separate code for each House. You would have to deal with it since it is being lifted out the Parliament of Canada Act.

**Senator Grafstein:** You read the legislation as I do — that that is to be replaced. Explain how it works on the House side because the House is more statutory driven than we are. In other words, it appears to be our intention — subject to changes — that we will have a code that will be purely standing orders, not statutory.

**Mr. Marleau:** Yes.

**Senator Grafstein:** On the other side, it still remains as an inconsistency. If it remains in a sort of a hybrid mode on the other side and it relates to the act of Parliament, will that have consequences for senators?

**Mr. Marleau:** I am not sure I understand what you mean when you say, "It remains in hybrid mode on the other side." I have not seen the new code just tabled. I assume it has dealt with that so it

**M. Marleau:** Je vais m'inspirer de mon expérience de la Chambre des communes pour vous répondre. Pour ce qui est des dispositions de la loi, lorsqu'un député se trouve dans une cette situation par rapport au gouvernement, son siège est déclaré vacant dès que la chose est mise au jour, si je me rappelle bien. Peut-être voudrez-vous vérifier auprès de votre juriste. La Chambre veille à l'application de la loi et peut utiliser ses propres pouvoirs disciplinaires lorsque les faits éclatent au grand jour grâce au processus disciplinaire normal.

Je suppose qu'on essaie ici de supprimer les dispositions de la loi qui s'appliquent et que les codes en cours de rédaction régiront clairement les marchés publics ou les marchés en général.

**Le sénateur Grafstein:** Les choses sont différentes dans le cas des marchés. Il y a une différence entre un marché pour de l'argent et un marché, si vous me suivez bien. Je vous parle du marché pour de l'argent en ce moment. La question du marché en tant que tel est plus floue. Je ne l'ai pas étudié en profondeur, mais lorsque je suis arrivé au Sénat, on m'a appris à éviter ce genre de situation.

**M. Marleau:** Oui, vous devriez l'éviter, parce des gens se trouvent parfois, presque par accident, impliqués dans des rapports de marchés et certains sont même poursuivis à ce titre.

Votre première observation sur la définition d'un titulaire de charge publique, telle qu'elle s'applique aux sénateurs ou aux députés, découle vraiment d'une interprétation du Code criminel. Vous vous trouvez en fait à interpréter l'article 119.

**Le sénateur Grafstein:** Il semble y avoir des incohérences entre les deux. Je le souligne, parce que si parfois on peut tolérer des incohérences, il arrive qu'elles aient de graves conséquences.

Examinons-les, s'il vous plaît.

**M. Marleau:** La prochaine étape consiste à s'y attaquer expressément dans le code des deux Chambres — il doit y avoir un code séparé pour chaque Chambre. Vous devrez établir des règles à ce sujet, puisque la Loi sur le Parlement du Canada n'en disposera plus.

**Le sénateur Grafstein:** Vous faites la même lecture que moi de cette loi: nos règles vont la remplacer. Expliquez-nous comment les choses vont fonctionner à la Chambre, parce que la Chambre est plus axée sur les lois que nous. Autrement dit, à moins d'avis contraire, il semble que nous ayons l'intention de nous doter d'un code axé exclusivement sur un règlement et non une loi.

**M. Marleau:** En effet.

**Le sénateur Grafstein:** Par contre, l'incohérence demeure. Si l'on conserve un modèle hybride dans l'autre chambre et qu'il est lié à la Loi sur le Parlement du Canada, y aura-t-il des conséquences pour les sénateurs?

**M. Marleau:** Je ne suis pas certain de bien comprendre ce que vous voulez dire par «conserver un modèle hybride dans l'autre chambre». Je n'ai pas lu le nouveau code qui vient d'être déposé.

will form part of the code administered by the ethics commissioner at the direction of the committee that the House will select.

You are right that on the Commons side there is larger body of law because the Board of Internal Economy is a legal body with powers to make bylaws. They make bylaws about the use, funds, services, and premises that are made available to members of Parliament, of which an abuse thereof could be read in context of the Criminal Code and lead to a criminal process. It has in the past.

However, I do not know that there is a hybrid or a statutory impact on the code as a consequence of that. I think that is what you were getting at.

**Senator Grafstein:** It is in a way. I am trying to understand it. Forgive me, chairman. I read this and I was confused. We will end up with a situation where the Criminal Code is intact. We are not touching the Criminal Code. We are only applying an overlay to the Parliament of Canada Act that replicates what appears in the Criminal Code dealing with government contracts.

Could you remind us what the Criminal Code says with respect to government contracts?

**Mr. Marleau:** It is outside my field of expertise. However, as a result of the review in the 1990 period of the Parliament of Canada Act, that entire issue was very much at the forefront of the debate. I do not think that the Criminal Code says anything specific between Members of Parliament and senators in a relationship of conflict of any kind. The definition of public office holder —

[Translation]

In French, the debate is quite extensive. The French version of the Criminal Code uses the word fonctionnaire.

[English]

Most members of Parliament do not see themselves as a “fonctionnaire.” The debate was around that. The court, in one particular case, said that charges could apply because they were public office-holders within their interpretation of the scope of the Criminal Code. To my knowledge, that has not been clarified.

**Senator Grafstein:** It is clarified here?

**Mr. Marleau:** No, it is totally silent here.

**The Chairman:** Perhaps, since I have the advantage of having the code that has been tabled here, I will read out a part of it to the senators. Confidentiality is mentioned in several places. One place is in proposed section 20(3) where it notes that “The Ethics Commissioner shall keep the statement confidential.” That is in reference to a statement made to him or her by a Member of Parliament. There is another point in 26(2). I am having this copied for all.

Je suppose qu'il contient des dispositions à ce sujet et qu'elles feront partie du code administré par le commissaire à l'éthique, qui sera placé sous l'autorité du comité que la Chambre choisira.

Vous avez raison de dire qu'il y a plus de lois à la Chambre des communes, parce que le Bureau de régie interne est autorisé à prendre des règlements administratifs. Il prend des règlements administratifs sur les fonds et les services mis à la disposition des députés, ainsi que les usages qu'ils peuvent en faire et les modalités pertinentes, mais si les députés en abusaient, leur comportement pourrait être interprété à la lumière du Code criminel. C'est déjà arrivé.

Cependant, je ne crois pas que cela ait des conséquences hybrides ou juridiques sur le code. Je crois que c'est l'essence de votre question.

**Le sénateur Grafstein:** D'une certaine façon. J'essaie de comprendre. Pardonnez-moi, madame la présidente. Je lis tout cela et je suis confus. En bout de ligne, le Code criminel restera intact. Nous ne touchons pas du tout au Code criminel. Nous ne faisons qu'enrober la Loi sur le Parlement du Canada en répétant les dispositions du Code criminel sur les marchés publics.

Pouvez-vous nous rappeler ce que le Code criminel dit sur les marchés publics?

**M. Marleau:** C'est au-delà de mes compétences. Cependant, à la fin de la révision de la Loi sur le Parlement du Canada, dans les années 90, cette question était au cœur du débat. Je ne crois pas que le Code criminel contienne de dispositions précises sur les députés et les sénateurs en situation de conflit. La définition de titulaire de charge publique...

[Français]

En français, le débat est très poussé. La version française du Code criminel utilise le mot «fonctionnaire».

[Traduction]

La plupart des députés ne se voient pas comme des «fonctionnaires». C'était l'objet du débat. Dans une affaire en particulier, le tribunal avait dit qu'ils pouvaient faire l'objet d'accusations parce qu'il s'agissait de fonctionnaires publics selon son interprétation du Code criminel. À ma connaissance, aucune précision n'a été apportée depuis.

**Le sénateur Grafstein:** Le faisons-nous ici?

**M. Marleau:** Non, c'est le silence total.

**La présidente:** Comme j'ai l'avantage d'avoir en main le code qui a été déposé, je vais en citer une partie aux sénateurs. Il y a plusieurs mentions de la confidentialité. Il en est question au paragraphe 20(3) proposé, qui dicte que le commissaire à l'éthique garde la déclaration confidentielle. Il s'agit d'une déclaration qu'un député lui aurait faite. Il en est aussi question au paragraphe 26(2). Je suis en train d'en faire faire des copies pour tous.

**Senator Joyal:** Mr. Marleau, would you look at proposed section 19(2) and you tell me how you interpret the third and fourth lines in this bill? That is at the middle of page 14.

**The Chairman:** It is the consequential amendments portion of the bill.

**Mr. Marleau:** It relates to service of process. It seems pretty clear to me by registered mail.

**Senator Joyal:** It reads:

In addition to any method of service permitted by the law of a province, service of documents on the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Ethics Commissioner or office of the ethics commissioner under subsection (1) ...

**Senator Joyal:** I do not understand what is the office of the ethics commissioner, which is the office of the House of Commons, because there is no ethics commissioner provided for the Senate in the first part of the bill, and the office of the ethics commissioner under subsection 1. When we read subsection 1, we find that there is "the Senate Ethics Officer or Office of the Ethics Commissioner." I wrestle with that, and I think there is an inconsistency between proposed subsections 1 and 2.

[Translation]

**Mr. Marleau:** The joy of all bilingual countries is that the French seems much clearer.

[English]

**Senator Joyal:** What do we have in French?

[Translation]

**Mr. Marleau:** French makes no distinction between the two. It seems to cover the two agents from both paragraphs. There are words that are redundant in English.

[English]

**Senator Joyal:** However, the other one is not covered.

[Translation]

**Mr. Marleau:** I think that if you remove the reference to the ethics commissioner as such in the English text, you cover both.

[English]

**Senator Joyal:** Yes and no, because the word "commissioner" is reserved.

[Translation]

**Mr. Marleau:** Yes, if you remove it completely as they have done in French.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Marleau, voulez-vous jeter un coup d'oeil au paragraphe 19(2) proposé et me dire comment vous interprétez les troisième et quatrième lignes de l'anglais? Je suis au milieu de la page 14.

**La présidente:** Il s'agit d'amendements consécutifs.

**M. Marleau:** Il s'agit des modes de signification autorisés. Il me semble plutôt clair qu'il faut utiliser le courrier recommandé.

**Le sénateur Joyal:** L'anglais se lit comme suit:

In addition to any method of service permitted by the law of a province, service of documents on the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Ethics Commissioner or office of the ethics commissioner under subsection (1) [...]

**Le sénateur Joyal:** Je ne comprends pas en quoi consiste le commissariat à l'éthique (office of the Ethics Commissioner), qui est rattaché à la Chambre des communes, parce qu'il n'y a pas de commissaire à l'éthique au Sénat selon la première partie du projet de loi et le paragraphe (1) mentionne un «Office of the Ethics Commissioner». Au paragraphe (1), je lis «office of the Senate Ethics Officer or Office of the Ethics Commissioner». Je suis confus, je crois qu'il y a une incohérence entre les paragraphes (1) et (2) en anglais.

[Français]

**M. Marleau:** La beauté de tous les pays bilingues est que le français semble beaucoup plus clair.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Que dit le français?

[Français]

**M. Marleau:** Le français ne fait pas de distinction entre les deux. Il semble couvrir les deux agents des deux paragraphes. Il y a des mots qui sont redondants en anglais.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Quoi qu'il en soit, l'autre n'est pas inclus.

[Français]

**M. Marleau:** Je pense que si vous enlevez dans le texte anglais la référence au «ethics commissioner», vous couvrez les deux.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Oui et non, parce que le mot «commissioner» est réservé à la Chambre.

[Français]

**M. Marleau:** Oui, mais si vous l'enlevez entièrement comme ils l'ont fait en français.



[English]

**Senator Joyal:** I am not sure because in one concept, we have "commissioner." In the Senate, we have an ethics officer. It is either one or the other, or the two, but not two times commissioner.

**Mr. Marleau:** I think that would be totally outside my expertise. It is a drafting issue, and you should speak to someone qualified in drafting legislation. As I read the French, it seems to be captured in the blanket statement. Maybe there was intent to make a distinction in the English text, but I think it is a drafting issue.

**Senator Joyal:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Marleau, for being patient with us. We have appreciated your evidence before us here today.

Honourable senators, we welcome Mr. Joseph Maingot.

**Mr. Joseph Maingot, As an individual:** Madam Chairman, and members of this august body, I received a call yesterday from your distinguished gentleman who said that your concern was the effect of Bill C-34, the legislation to provide an ethics commissioner for the Senate. Because this legislation and all legislation is subject to judicial review, he was concerned about my views in respect to something coming before the courts dealing with this. Am I correct? Is that generally what you had in mind? If not, you can direct me.

**The Chairman:** If you want to start with that.

**Mr. Maingot:** I am in your hands.

**The Chairman:** That is a concern of quite a few members. From there, perhaps we will proceed by questions, so you can answer the members' concerns directly. That is a concern of some members.

**Mr. Maingot:** It is an elusive subject. In a nutshell, as I understand it, the legislation provides that the Senate would set out the rules dealing with the ethics of the senators. In that case, it is an internal matter of the Senate, and the courts have historically said that when you are dealing with the internal proceeding of the House or the Senate, you are dealing with a constitutional power. The courts have always been very deferential to what the Houses of Parliament do and they would not step in except, because the courts interpret, to agree whether the privileges of Parliament do exist or not. Subject to a decision that would be counter to the Charter, I would think that the members of the Senate would be entitled to make the rules dealing with ethics as they see fit. Once they are appointed, of course, the Constitution divides. You got into that with the senator who is living in Mexico.

As I say, in a nutshell, the courts would not intervene when you are talking about an internal proceeding of the Senate.

**Senator Joyal:** I would like to come back to what we consider the basics. These include, as you know and as you have written in your own book, section 18 of the Constitution, which provides

[Traduction]

**Le sénateur Joyal:** Je ne suis pas certain, parce que dans un cas, il y a un «commissaire». Au Sénat, nous avons un conseiller en éthique. C'est l'un ou l'autre ou les deux, mais il n'y a pas deux commissaires.

**M. Marleau:** Je crois que c'est complètement au-delà de mes compétences. C'est une question de rédaction juridique, et vous devriez parler à quelqu'un de qualifié dans ce domaine. D'après ma lecture, le français semble tout englober par sa disposition générale. Peut-être a-t-on voulu faire une distinction dans le texte anglais, mais je crois que c'est un problème de rédaction.

**Le sénateur Joyal:** Merci.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Marleau, d'être si patient avec nous. Nous apprécions beaucoup le témoignage que vous nous avez présenté aujourd'hui.

Honorable sénateurs, nous accueillons maintenant M. Joseph Maingot.

**M. Joseph Maingot, témoignage à titre personnel:** Madame la présidente, mesdames et messieurs les membres de cet auguste comité, j'ai reçu un appel hier d'un monsieur distingué qui m'a fait part de vos préoccupations sur le projet de loi C-34, qui vise à doter le Sénat d'un commissaire à l'éthique. Puisque la future loi, comme toutes les lois, sera assujettie à un examen judiciaire, il voulait connaître mon point de vue sur la façon dont les tribunaux traiteront ce sujet. Est-ce bien cela? Est-ce ce que vous aviez en tête, en gros? Si ce n'est pas le cas, vous pouvez m'orienter.

**La présidente:** Vous pouvez commencer par cela.

**M. Maingot:** Je m'en remets à vous.

**La présidente:** C'est une préoccupation pour une bonne partie des membres du comité. Peut-être les sénateurs pourront-ils ensuite vous poser des questions, pour que vous puissiez leur répondre directement. Cela inquiète certaines personnes.

**M. Maingot:** C'est un sujet vaste. En un mot, si je comprends bien, le projet de loi dicte que le Sénat va établir des règles sur l'éthique des sénateurs. Dans ce cas, il s'agit de la régie interne du Sénat, et les tribunaux ont toujours dit que la régie interne de la Chambre ou du Sénat découlait d'un pouvoir constitutionnel. Les tribunaux se sont toujours montrés pleins de déférence devant les activités des chambres du Parlement et évitent d'intervenir, sauf pour confirmer ou infirmer les privilèges du Parlement, parce que les tribunaux sont là pour interpréter les textes juridiques. À moins que les tribunaux ne le jugent contraire à la Charte, je crois que les sénateurs seront autorisés à se donner les règles d'éthique qu'ils estiment acceptables. Bien entendu, dès qu'ils sont nommés, la Constitution tranche. Vous l'avez vu dans le cas du sénateur vivant au Mexique.

Comme je l'ai dit, en un mot, les tribunaux n'interviennent pas en matière de régie interne du Sénat.

**Le sénateur Joyal:** J'aimerais revenir à ce que nous considérons comme la base. Il y a d'abord l'article 18 de la Constitution, comme vous le savez bien et l'avez écrit dans votre livre, qui dicte

quite clearly that the Canadian Parliament can enact its privileges, provided they are consistent with what exists at the same time in the British House of Commons.

You have considered in your book that section 18 of the Constitution has been the enabling section, the section that gives to Parliament the capacity to enact these privileges. As you have written, that is what Chief Justice Lamer himself has recognized, and you quote Chief Justice Lamer at page 333, where he recognized that section 18 is the enabling section. That is the section that gives Parliament the power.

The Canadian Parliament has used that power, as you point out. It used it very early, in April 1868, the first month of its existence, to enact some privileges. We find today that whole act of 1868 in section 4 of the Parliament of Canada Act. In the Parliament of Canada Act, at subsections 4(a) and (b), it says quite clearly we have inherited inherent privileges of the British House of Commons, as they were in existence in 1867, and the second paragraph, over and above those privileges, as they were in 1867, the Canadian Parliament can enact further privileges. However, there is a proviso that they do not exceed those in the British House of Commons. That is what, as you know, paragraph (b) of section 4 states.

In other words, there is a limit to the Canadian Parliament's capacity to legislate its privileges.

The second element of section 4(a) of the Parliament of Canada Act is, in fact, the last sentence of paragraph 4(a); with which I am sure are you familiar. It says the Canadian Parliament can enact its privileges "in so far as is consistent with that Act" — that is, the Constitution Act.

My question is as follows. When we enact a new privilege, we have to apply the necessity test, as you stated in your own case, and as the Supreme Court of Canada recognized in the New Brunswick Broadcasting Corporation case that is called *Donahoe*. The first case is the *Stockdale* test, as you have stated very well in your book.

The first thing is whether it is necessary, in the course of this Parliament's duties, to properly legislate, to exercise its legislative activities and its debating activities, to have that privilege? The second criterion is: Did it exist in a comparable manner in the British House of Commons at the time that it was enacted? That is the second question. The third question is: Is it consistent with the Canadian Constitution, which of course brings the Charter into play?

On the basis of the doctrine and the jurisprudence, how would you define proceedings of Parliament in the context of the capacity of the Parliament of Canada to legislate a privilege that does not seem to be as clear as one would know, because the British House of Commons has appointed its public commissioner for standards in its rule 150 of the British House of Commons?

très clairement que le Parlement canadien peut promulguer des lois prescrivant ses propres privilèges, dans la mesure où ils sont conformes à ceux que possède la Chambre des communes britannique.

Vous avez expliqué dans votre livre que l'article 18 de la Constitution était l'article habilitant, qui permet au Parlement de promulguer des lois dictant ses propres privilèges. Comme vous le dites, c'est le juge en chef Lamer lui-même qui l'a reconnu, et vous le citez à la page 349. C'est lui qui a confirmé que l'article 18 était l'article habilitant, celui consacrant ce pouvoir au Parlement.

Le Parlement canadien exerce ce pouvoir, comme vous le soulignez. Dès le premier mois de son existence, en avril 1868, il s'en est prévalu pour promulguer une loi prescrivant des privilèges. Aujourd'hui, l'ensemble de la loi de 1868 se trouve à l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada. Dans cette loi, les alinéas 4a) et b) prescrivent très clairement que nous avons hérité des privilèges inhérents à la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni, tels qu'ils étaient en 1867, et qu'en plus de ces privilèges, le Parlement canadien peut s'accorder d'autres privilèges par loi. Cependant, on précise que ces privilèges ne peuvent excéder ceux de la Chambre des communes britannique. Vous le savez, c'est exactement ce que dit l'alinéa b) de l'article 4.

Autrement dit, il y a une limite aux privilèges que le Parlement canadien peut se donner par loi.

Le deuxième élément de l'alinéa 4a) de la Loi sur le Parlement du Canada, en fait sa toute dernière phrase, qui vous est sans doute bien familière, indique que le Parlement canadien peut se doter de privilèges «dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi», soit avec la Loi constitutionnelle.

Ma question est la suivante: lorsque nous définissons un nouveau privilège dans une loi, nous devons en évaluer la nécessité, comme vous l'expliquez bien et comme en a jugé la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la New Brunswick Broadcasting Corporation, qu'on appelle l'affaire *Donahoe*. Il faut d'abord évaluer au regard de l'affaire *Stockdale*, comme vous le dites très bien dans votre ouvrage.

Ainsi, il faut d'abord se demander s'il est nécessaire que le Parlement, pour s'acquitter de ses devoirs, légifère, exerce ses pouvoirs législatifs et tienne un débat afin de se doter de ce privilège? Ensuite, il convient de répondre à cette question: existait-il un privilège comparable à la Chambre des communes britannique au moment où la loi a été promulguée? C'est la deuxième question. La troisième question est la suivante: Ce privilège respecte-t-il la Constitution canadienne et la Charte, bien sûr?

Selon la doctrine et la jurisprudence, comment définiriez-vous les activités du Parlement s'il se dote d'une loi lui conférant un privilège qui ne semble pas aussi clairement acceptable qu'on le voudrait, parce que la Chambre des communes britannique s'est dotée d'un commissaire public pour l'application de normes, mais elle l'a fait par l'article 150 de son Règlement?



Since they have not legislated formally for the commissioner for public standard — which is the equivalent of what we would propose as ethics councillor — are we in fact failing to meet the test of number two, which is the fact that clearly in the British House of Commons they do not have legislated the status of their own commissioner, even though they could have done so on the basis of their legislative capacity?

**Mr. Maingot:** I expected something particularly erudite from you, senator.

First, forgive me if I do not reply *seriatim*.

In the U.K., there is no such thing, I believe, as a court questioning the jurisdiction of Parliament passing an act, as opposed to here in Canada. The necessity rule applies there, as the courts in the *Stockdale* case, as you mentioned, that famous case. Up until *Stockdale*, of course, the House claimed exclusivity in everything it did. Over the centuries, the courts have questioned a bit. They were, of course, under the influence of Edward Coke and under the influence of the fact that the House of Commons, before it separated from the council of the king, was both the court and the Parliament so they could do anything and everything.

When it came to *Stockdale v. Hansard*, what occasioned the big change was not protecting their debates — which I happened to read in the ruling — they were affecting the rights of a third party outside the House. That is what we were doing and that is why they got into it. The court said in that case it had a judicial right to come to an independent determination of what is privileged. The Commons had resolved that it was necessary for its operations to publish a document — the report of police commissioners — it had nothing to do with the proceeding in Parliament, but they said they had the right to publish as they see fit, and it had the sole authority to determine the scope of their privileges.

The court rejected that — and in a sense, that is still the position of the court. It said there was a distinction between the courts inquiring whether a given subject was within the exclusive jurisdiction of the House, and a court interfering with a House's judgment in a matter that was within its exclusive jurisdiction.

The court at that time ruled and noted that they had never done that before; while they had published in the past, it was only distributed to the members. They then said that a juridical right is being affected — something that comes before court — and we disagree. The Commons did not agree, but they realized they would keep putting lawyers in jail for contempt, which is what the House of Commons was doing, and so they passed the Parliamentary Papers Act, and that is the law in Canada too.

Now, you are talking about whether there is a limit here in Canada to legislate on privilege — section 18 and section 4 of the Parliament of Canada Act. The Parliament of Canada Act is not entrenched, and so if you want to amend that, as far as I am concerned can you amend it.

Comme elle n'a pas promulgué de loi véritable pour instituer le commissaire aux normes publiques — qui est l'équivalent du conseiller en éthique que nous proposons — échouons-nous le test de la deuxième question, parce qu'il est clair que la Chambre des communes britannique n'a pas légiféré sur le statut de son propre commissaire, même si elle aurait pu le faire en application de ses pouvoirs législatifs?

**M. Maingot:** Je m'attendais à une question particulièrement erudite de votre part, sénateur.

D'abord, pardonnez-moi de ne pas vous répondre point par point.

Au Royaume-Uni, aucun tribunal ne s'interroge sur la compétence du Parlement à promulguer une loi comme c'est le cas ici, au Canada. La règle de la nécessité s'applique ici, comme l'atteste l'arrêt *Stockdale* que vous avez mentionné, une affaire très célèbre. Jusqu'à cette décision, bien sûr, la Chambre se réclamait de l'exclusivité dans tout ce qu'elle faisait. Au fil des siècles, les tribunaux ont légèrement remis cette exclusivité en question. Bien sûr, ils étaient sous l'influence d'Edward Coke et se fondaient beaucoup sur le fait que la Chambre des communes, avant d'être séparée du conseil du roi, était à la fois tribunal et parlement, de sorte qu'elle pouvait faire absolument tout.

Ce qui a beaucoup changé la donne dans l'affaire *Stockdale c. Hansard*, ce n'est pas qu'on voulait protéger les délibérations — comme je l'ai lu dans l'arrêt — mais que la situation brimait les droits d'un tiers parti de la Chambre. C'était ce que nous faisons et voilà pourquoi les tribunaux s'en sont mêlés. La Cour a statué que dans les circonstances, elle avait le droit judiciaire de juger de façon indépendante de l'objet du privilège. La Chambre des communes avait conclu qu'il était nécessaire à son bon fonctionnement de publier un document — le rapport de police —, qui n'avait en fait rien à voir avec les activités du Parlement, mais celui-ci a affirmé avoir le droit de le publier puisqu'il le jugeait approprié et qu'il avait le pouvoir exclusif de déterminer l'étendue de ces privilèges.

La cour a rejeté cet argument et d'une certaine façon, elle est toujours de cet avis. Elle a dit qu'il y avait une distinction entre une interférence des tribunaux visant à déterminer si un sujet donné relève de la compétence exclusive de la Chambre et l'interférence d'un tribunal dans une décision de la Chambre, dans un domaine dont elle a la compétence exclusive.

À ce moment, le tribunal a fait remarquer que le Parlement n'avait jamais rien fait de tel auparavant; ce qu'il avait publié par le passé n'avait été distribué qu'aux députés. Le tribunal a mentionné qu'un droit judiciaire avait été enfreint — un droit dont jugent les tribunaux — et qu'il désapprouvait ce comportement. La Chambre des communes n'était pas d'accord, mais s'est rendu compte que d'autres avocats allaient être emprisonnés pour outrage, donc elle a adopté la Parliamentary Papers Act, qui est en vigueur au Canada.

Vous nous demandez s'il y a une limite au Canada à adopter des lois prescrivant des privilèges — selon l'article 18 de la Loi constitutionnelle et l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada. La Loi sur le Parlement du Canada n'est pas enchâssée, donc si vous voulez la modifier, à ce que je sache, vous le pouvez.



The Parliament of Canada is not restricted to what the privileges are in the U.K., even in section 18. There are different ways, depending what sections are being amended, but I believe the Parliament of Canada can amend by act, of course, legislation. They did that in 1868 as you mentioned senator, to provide for administering the oath. I am not sure if the U.K. had that at that particular time.

**Senator Joyal:** No.

**Mr. Maingot:** There is an example there.

**Senator Joyal:** However it was declared unconstitutional.

**Mr. Maingot:** It went on and subsequently became law.

**Senator Joyal:** Yes, because the U.K. passed a similar law.

**Mr. Maingot:** That is right.

**Senator Joyal:** They passed a similar law in 1871. Then the Canadian Parliament proclaimed its own legislation.

**Mr. Maingot:** Then in 1982, when we brought back the Constitution of Canada, it seems to me that opened the door in Canada to limitless changes being made to the privileges.

**Senator Joyal:** There is no doubt that we can amend section 18 of the Constitution. There is no question about that. As you said, properly, since 1982 — and I will use a word that was popular in those years — we “patriated” our power to amend the Canadian Constitution, the whole of it, and that included section 18. However, section 18 is pretty clear. It said that it shall not exceed the privileges that existed in the House of Commons at the time of the enactment of the legislation. Therefore, of course, we have to look into what there is. We can amend that, I agree with you. We can easily amend section 4 of the Canadian Parliament Act to a simple statute. Now, if we amend section 18 we have to go through the amending formula, section 44 and so forth. However, we have to live with the law as it exists now, because what we are doing now is within the framework of the law as it exists now.

**Mr. Maingot:** Is section 18 one of those sections where you have to go through that?

**Senator Joyal:** Of course, section 18 is the Constitution of Canada, so the Parliament of Canada has the authority on its own Constitution, it is quite clear in the act. It was specific provisions; it was the old 91(1) that became section 44 of the Constitution. We took it out of the 91(1), out of the general competence of the federal Parliament to put it in a very specific category of its own, because we are not dealing here with field of jurisdiction but essentially the nature of the country.

Le Parlement du Canada n'est pas restreint aux privilèges qui existent au Royaume-Uni, même aux termes de l'article 18. Il y a différentes façons de faire, selon les articles qu'on modifie, mais je crois que le Parlement du Canada peut modifier la législation par loi, bien sûr. Il l'a fait en 1868, comme vous l'avez dit, monsieur le sénateur, pour régir la prestation de serment. Je ne suis pas certain que le Royaume-Uni avait de telles règles à ce moment.

**Le sénateur Joyal:** Non.

**M. Maingot:** C'est un exemple.

**Le sénateur Joyal:** Seulement, ces dispositions ont été déclarées non constitutionnelles.

**M. Maingot:** Elles ont fini par acquérir force de loi plus tard.

**Le sénateur Joyal:** Oui, parce qu'une loi semblable a été adoptée au Royaume-Uni.

**M. Maingot:** C'est juste.

**Le sénateur Joyal:** Il a promulgué une loi semblable en 1871. Puis le Parlement canadien a proclamé sa propre loi.

**M. Maingot:** Ensuite, en 1982, lorsque nous avons rapatrié la Constitution du Canada, il me semble que nous avons ouvert la porte à des changements illimités aux privilèges prescrits au Canada.

**Le sénateur Joyal:** Il ne fait aucun doute que nous pouvons modifier l'article 18 de la Loi constitutionnelle. La question ne se pose pas. Comme vous l'avez dit à juste titre, depuis 1982 — et je vais utiliser un mot bien populaire à ce moment-là — nous avons «rapatrié» notre pouvoir de modifier la Constitution canadienne dans son ensemble, ce qui comprend l'article 18. Cependant, l'article 18 est plutôt clair. Il dicte que nos privilèges ne peuvent excéder les privilèges qui existaient à la Chambre des communes au moment de l'adoption de la loi. Ainsi, il faut évidemment vérifier ce qui existe là-bas. Nous pouvons modifier cet article, je suis d'accord avec vous. Nous pourrions facilement modifier l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada par une simple loi. Cependant, si nous modifions l'article 18, nous devons suivre tout le mode de révision, appliquer l'article 44 et tout le reste. Quoi qu'il en soit, nous devons aujourd'hui vivre avec la loi actuelle, parce que nos actes sont régis par le cadre législatif en vigueur.

**M. Maingot:** L'article 18 fait-il partie de ceux pour lesquels vous devez suivre tout le mode de révision?

**Le sénateur Joyal:** Bien sûr, l'article 18 fait partie de la Loi constitutionnelle du Canada, donc le Parlement du Canada a le pouvoir d'administrer sa propre Constitution, la loi le dicte clairement. Il y avait des dispositions précises à cet égard: l'ancien paragraphe 91(1) est devenu l'article 44 de la Loi constitutionnelle. Nous avons enlevé les dispositions du paragraphe 91(1) sur les compétences générales du Parlement fédéral pour créer une catégorie à part, parce qu'il ne s'agit pas des sphères de compétence en tant que telles, mais de la nature du pays.

Therefore, we can amend section 18. I have no doubt about that. The point is not that, however. The point is that we cannot legislate privileges that exceed what there is at the same time at that moment in the U.K. Parliament. That is what section 18 says.

**Mr. Maingot:** If we can amend section 18 we can amend whatever it says.

**Senator Joyal:** Of course we can. We can just abolish the reference to the British Parliament. We can just say that the privileges, immunities and powers to be held, enjoyed and exercised by the Senate, by the House of Commons and by the members thereof respectively shall be such as are, from time to time, defined by act of Parliament of Canada, period, and delete the rest. Then we have the sovereignty over our own privileges.

The problem is now there is another sentence to that same act, which says that any act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities and powers shall not exceed. There is a limit in the Constitution.

**Mr. Maingot:** It is still part of section 18. If you can amend section 18, you can amend all of it.

**Senator Joyal:** We can even abolish section 18 if we want, but it exists as it is. That is the Constitution. We can amend it, I agree with you. We could have even another bill with this bill stating that section 18 is amended, as I just read the first part, limiting it to our competence.

However, we now have the problem of this part of the Constitution and section 4 of the Parliament Act, that are intertwined in a way, because one of course is the product of the other, and we have to live with that. That is essentially my point. I am not happy with that, because I think Canadian Parliament should be sovereign in terms of its own privileges.

We live with the Constitution the way it is. How can we frame the fact that we want to give the privileges to that ethics counsellor in a way that is respectful of the constitutional limit that we have when we know at the very moment in Britain their public commissioner to ethics is in the rules, not in statute. As such, its status is rules based, it is not statute based.

As you point out very clearly in your book, when you enact new privileges, it must be in statute, it cannot be through a resolution or through an expression. It has to be clearly enacted through a statute. That is paragraph 4(b) of the Parliament of Canada Act; that is what you were saying in your own book.

My problem with the bill is not the principle, per se, of an ethics commissioner or councillor; it is essentially to ensure that we understand what kind of constitutional protection it will have in terms of its privileges, considering that it does not exist at the same time in the U.K., and we are bound by that.

Ainsi, nous pouvons modifier l'article 18. Je n'en ai aucun doute. Ce n'est pas la question. La question, c'est que nous ne pouvons pas adopter de lois nous dotant de privilèges excédant ceux qui existent au Parlement britannique. C'est ce que prescrit l'article 18.

**M. Maingot:** Si nous pouvons modifier l'article 18, nous pouvons modifier tout ce qu'il dicte.

**Le sénateur Joyal:** Bien sûr que nous le pouvons. Nous pouvons simplement abolir le renvoi au Parlement britannique. Nous pouvons simplement dire que les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes, et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par la loi du Parlement du Canada, point, et laisser tomber le reste. Nous serions alors souverains de nos propres privilèges.

Le problème, c'est qu'il y a un autre bout de phrase dans la même loi, selon lequel aucune loi du Parlement du Canada définissant de tels privilèges, immunités et pouvoirs ne peut légiférer au-delà d'une certaine limite. Il y a une limite dans la Constitution.

**M. Maingot:** Cela fait toujours partie de l'article 18. Si l'on peut modifier l'article 18, on peut le modifier au complet.

**Le sénateur Joyal:** Nous pouvons même l'abolir si nous le voulons, mais pour l'instant il s'applique. C'est la Constitution. Nous pouvons la modifier, je suis d'accord avec vous. Nous pouvons même créer un projet de loi connexe à celui-ci pour modifier l'article 18 afin de n'en conserver que la première partie que je viens de lire, qui limite notre compétence.

Cependant, le problème est que cette partie de la Constitution et l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada sont interreliés, parce que l'un est le produit de l'autre, et nous devons composer avec cela. C'est ce que je veux dire essentiellement. Je n'en suis pas très heureux, parce que j'estime que le Parlement canadien devrait être maître de ses propres privilèges.

Nous vivons avec la Constitution telle qu'elle existe actuellement. Comment pouvons-nous indiquer que nous voulons donner des privilèges à ce conseiller en éthique tout en respectant nos limites constitutionnelles, puisque nous savons qu'à l'heure actuelle, en Grande-Bretagne, le rôle du commissaire public à l'éthique est prescrit par règlement et non par loi. Son statut est défini dans un règlement et non dans une loi.

Comme vous l'expliquez très clairement dans votre livre, lorsqu'on crée de nouveaux privilèges, on doit le faire par adoption d'une loi et non d'une résolution ou autrement. Il faut l'établir clairement dans une loi. C'est ce qu'exige l'alinéa 4b) de la Loi sur le Parlement du Canada et que vous répétez dans votre livre.

Je ne suis pas contre l'idée centrale du projet de loi de désigner un commissaire à l'éthique ou un conseiller en éthique, mais je me demande si ses privilèges seront protégés par la Constitution, compte tenu qu'aucune disposition semblable n'existe dans les lois britanniques et que nous avons une obligation en ce sens.



**The Chairman:** Mr. Maingot, perhaps while are you answering Senator Joyal on this, you will also answer the point that the United Kingdom has always had the ability to discipline members, so even if Senator Joyal is correct, and he certainly is, I believe, the privilege has always existed there.

**Mr. Maingot:** Has the privilege of dealing with members of the House always existed?

**The Chairman:** Discipline.

**Mr. Maingot:** Discipline, yes. Yes, for the House of Commons, it has. May has mentioned that. It is part of their Constitution that they can discipline members as they see fit, as opposed to here where you would be restricted by the Charter under certain circumstances. That is my view. I do not have May before me, the parliamentary text.

Senator Joyal, I have not really thought of the matter. I have not actually seen the bill. I remember thinking of section 18 and the fact that there are restrictions. Until 1982, I thought that was correct. I thought that after 1982 section 18 would be one of those sections that could be amended. There are a number of sections of the Constitution that may be amended without going through the provinces. I thought that was one of them. If that is the case, the amendment to the Constitution could be by act of Parliament.

I simply do not believe, in the present state of things, that the Parliament of Canada is restricted to increasing its privileges if it saw fit. I cannot give you the page, and the judicial decision to that effect, but that is my view. That was my view when I was looking at these matters. I was not required to deal with it, really, and did not feel compelled to deal with it in the text. That is my view. We obtained sovereignty in 1982 and it was full sovereignty.

**Senator Joyal:** I agree with that. It is section 44 of the patriation bill and section 44 says that subject to section 41 and 42, Parliament may exclusively make law amending the Constitution of Canada in relation to the executive of the Government of Canada, the Senate and the House of Commons.

In other words, we can make amendments to our Constitution as a Parliament. However, we are bound to do that if we want to amend section 18. We can amend section 18, but to me it was an oversight in 1982 that we did not amend section 18. There is no doubt that we have the capacity to amend it.

**Mr. Maingot:** Yes, I beg you pardon.

**Senator Joyal:** There is no doubt we have the capacity, as per section 44. However, since we have not done that, for the time being we are bound by it.

**Mr. Maingot:** I have read in jurisprudence where a simple act can amend that part of the Constitution that may be done by the Parliament as opposed to running the gamut of the provinces; am I not correct?

**La présidente:** Monsieur Maingot, dans votre réponse au sénateur Joyal, vous pourrez aussi me confirmer que le Royaume-Uni a bel et bien toujours eu le pouvoir de réprimander ses députés, donc même si le sénateur Joyal a raison, et je suis certaine qu'il a raison — je crois que ce privilège a toujours existé là-bas.

**M. Maingot:** Le privilège de régir la conduite des députés de la Chambre a-t-il toujours existé?

**La présidente:** De les réprimander.

**M. Maingot:** De les réprimander, oui. À la Chambre des communes. May le mentionne dans son livre. Cela fait partie de leur Constitution de pouvoir réprimander les députés si la Chambre le juge approprié, ce qui n'est pas le cas ici, parce que la Charte comprend certaines restrictions. C'est mon interprétation. Je n'ai pas l'ouvrage de May sous les yeux, le texte parlementaire.

Sénateur Joyal, je n'ai pas vraiment réfléchi à la question. Je n'ai pas vu le projet de loi. Je me rappelle m'être dit, en songeant à l'article 18, qu'il y avait des restrictions. Jusqu'en 1982, je crois que c'était exact. Je crois que depuis 1982, l'article 18 serait l'un de ceux que l'on peut modifier. Il y a quelques articles de la Constitution qu'on peut modifier sans passer par les provinces. Je croyais que c'était l'un d'eux. Si c'est bien le cas, on pourrait modifier la Constitution par une loi du Parlement.

Je ne crois tout simplement pas, dans l'état actuel des choses, que le Parlement du Canada est dans l'impossibilité d'accroître ses privilèges s'il le juge approprié. Je ne peux pas vous citer de référence ou de décision précise, mais c'est mon point de vue. C'était mon point de vue lorsque je me suis penché sur ces questions. Je n'ai pas eu à les étudier vraiment et je ne sentais pas l'obligation d'en traiter dans le texte. C'est mon point de vue. Nous avons acquis notre souveraineté en 1982, et c'est une souveraineté complète.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord avec vous. Selon l'article 44 du projet de loi sur le rapatriement, sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a le pouvoir exclusif de prendre des lois pour modifier la Loi constitutionnelle du Canada sur les pouvoirs exécutifs du gouvernement du Canada, du Sénat et de la Chambre des communes.

Autrement dit, le Parlement peut modifier sa Constitution. Cependant, nous sommes obligés de procéder de cette façon si nous voulons modifier l'article 18. Nous pouvons modifier l'article 18, mais à mon avis c'est une erreur de ne pas l'avoir fait en 1982. Il ne fait aucun doute que nous avons le pouvoir de le modifier.

**M. Maingot:** Oui, je vous prie de m'excuser.

**Le sénateur Joyal:** Il ne fait aucun doute que nous en avons le pouvoir, conformément à l'article 44. Cependant, comme nous ne l'avons toujours pas fait, nous y sommes toujours liés.

**M. Maingot:** J'ai lu dans la jurisprudence qu'une simple loi pouvait modifier cette partie de la Constitution et que le Parlement pouvait le faire lui-même sans passer par toutes les provinces, est-ce exact?



**Senator Joyal:** You are right. The provinces have nothing to do with that, because it is the Constitution of the Senate. Section 4(b) of the Parliament of Canada Act provides that as far as they exist in the United Kingdom.

**Mr. Maingot:** Let us say it was passed by the Parliament of Canada to amend the privileges. When that goes before the courts, the courts will look a section 18 and say you have the authority to do it and it will be done.

**Senator Joyal:** I agree with you, but the problem is we have not done it.

**Mr. Maingot:** Still, it can be done.

**Senator Joyal:** I hope it will be done one day.

**The Chairman:** Senator Joyal, perhaps I should say that this is not the debating chamber; this is the question and answer and agreement to disagree chamber.

**Senator Joyal:** When we legislate privileges, there is no doubt that we have a constitutional capacity to legislate our privileges. That fact is not in dispute. There are tests we have to meet. If we want the privileges to hold in court, if we want the court to consider that we have the privileges, we must first legislate, we must pass an act of Parliament. We have a necessity test to meet. It was clear in *Donahoe*; the court has recognized it is a necessity test. We have to prove the necessity within the confines of the jurisprudence on privileges, then we have to look into British House of Commons at that time and ask whether or not they have that privilege. That is part of the law of Canada as stated in 4(b), as stated in 18.

**Mr. Maingot:** I do not see it that way, senator. The way I see it is that the necessity test is the test that you are talking about that the House of Commons applies. Here you are talking about the Parliament. The Parliament can put as it sees fit with respect to privileges. Except the Charter would eventually make amends.

**Senator Joyal:** I agree with you. Parliament can say we adopt this as a privilege. We can state that in legislation. I have no problem with that. However, when it goes to court and someone says, "Let us take the two cases that there are in courts now, *Telezone* and *Ainsworth Lumber*."

Two finance ministers — the present one and the previous one — are in court theoretically — at least their names are — because they claim they have a privilege not to appear as witnesses because Parliament is in session. They claim that for a period of 40 days they are absolved from attending a court hearing. They claim that privilege, but it does not suffice to claim privilege in order to have privilege. The court will look into the scope of the privilege and in doing so, it will apply the necessity test. Therefore, we are bound by the necessity test when we legislate privilege. That is what the court said last spring and in late June. Those cases are before the courts now.

**Le sénateur Joyal:** Vous avez raison. Les provinces n'ont rien à voir avec cela, parce qu'il s'agit de la constitution du Sénat. L'alinéa 4b) de la Loi sur le Parlement du Canada prévoit que nous pouvons nous doter de privilèges, tant qu'ils existent au Royaume-Uni.

**M. Maingot:** Supposons un instant que le Parlement du Canada adopte une loi pour modifier ses privilèges. Lorsqu'on la soumettra aux tribunaux, ils examineront l'article 18 et diront que vous avez le pouvoir de le faire et ce sera fait.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord avec vous, mais le problème, c'est que nous ne l'avons pas encore fait.

**M. Maingot:** On peut toujours le faire.

**Le sénateur Joyal:** J'espère qu'on le fera un jour.

**La présidente:** Sénateur Joyal, je dois peut-être vous rappeler que notre chambre n'est pas une de débats; c'est une chambre de questions et de réponses, d'accords et de désaccords.

**Le sénateur Joyal:** Lorsque nous adoptons des privilèges par loi, il ne fait aucun doute que nous en avons le pouvoir constitutionnel. Nous ne le remettons pas en question. Nous devons respecter certains critères. Si nous voulons que ces privilèges soient reconnus par les tribunaux, si nous voulons que les tribunaux admettent que nous jouissons de ces privilèges, nous devons d'abord adopter une loi du Parlement. Il faut en établir la nécessité. Cela est apparu clairement dans l'affaire *Donahoe*; le tribunal a reconnu qu'il fallait en établir la nécessité. Nous devons prouver la nécessité de ces privilèges par la jurisprudence en la matière, puis nous devons vérifier si la Chambre des communes britannique jouissait des mêmes privilèges à l'époque. Cela fait partie des lois du Canada: de l'alinéa 4b) et de l'article 18.

**M. Maingot:** Je ne vois pas les choses de cette façon, sénateur. Je crois que l'évaluation de la nécessité est celle que la Chambre des communes effectue. Nous parlons ici du Parlement. Le Parlement peut décider de ce qu'il juge approprié concernant ses privilèges. Il doit simplement respecter la Charte.

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord avec vous. Le Parlement peut décider d'adopter un privilège. Nous pouvons le décider par promulgation d'une loi. Cela ne me pose pas problème. Cependant, il y a deux affaires devant les tribunaux à l'heure actuelle, celle de *Telezone* et celle de *Ainsworth Lumber*.

Deux ministres des Finances — le ministre actuel et l'ancien — font actuellement l'objet de poursuites judiciaires, en théorie — du moins leur nom — parce qu'ils affirment avoir le privilège de ne pas comparaître comme témoins parce que le Parlement siège. Ils affirment que pour une période de 40 jours, ils sont exempts de l'obligation de comparaître devant un tribunal. Ils se réclament de ce privilège, mais il ne suffit pas de se réclamer d'un privilège pour en jouir vraiment. Le tribunal étudiera l'étendue de ce privilège et ce faisant, il en évaluera la nécessité. Ainsi, nous sommes astreints au critère de la nécessité lorsque nous adoptons une loi nous dotant d'un privilège. C'est ce que la Cour nous a dit au printemps dernier et à la fin du mois de juin. Ces deux affaires sont actuellement devant les tribunaux.

In the famous *Vaid* case, the Federal Court Trial Division and the Federal Court of Appeal have ruled that even though we claim privileges, the court may decide against that. In this case, they have decided against and the case is going to the Supreme Court.

My point is that it does not suffice for us to say in legislation that this is a privilege. The court can say that it is not a privilege. It is an act of Parliament and the act is still valid, but not protected by privilege. That is where I draw the distinction between stating it in legislation, as we do here, and the reality test of the jurisprudence over how far we are protected. That is what we are trying to understand.

**Mr. Maingot:** You have cited the cases of the two ministers and *Vaid*. It is interesting that in the *Vaid* case the decision was written by two former presidents of the Law Reform Commission of Canada, so reform is in the air.

With regard to the cases of the ministers being called as witnesses, there is no question. Two hundred years ago, the British Parliament said that members could not protect themselves from civil litigation. They could never protect themselves from criminal acts, because outside the House they are like everyone else. The purpose of parliamentary privilege is to protect the members during the course of parliamentary proceedings or something that has a nexus with it.

With respect to the privilege of not being called as a witness, that is a very old privilege. The reason for it is that Parliament has first call on its members. That goes back to the time of the council of the House of Lords and the Commons. It has prevailed for hundreds of years. You can be called away if you are an accused. Up until 1770, you could not be called away if you were a litigant.

The law now is that you can be sued, but if a member of the House of Commons or a senator is a defendant and is called for examination for discovery, they are protected from a finding of civil contempt if they do not attend. If I, however, refuse to turn up for an examination for discovery, I could be held in contempt and I would be penalized. I believe the Senate dealt with that in 1995 or 1996.

Your concern is whether the court will examine whether it is necessary for the Commons to have this privilege. You are quite right; an astute judge would and should ask that question. One argument will be that it is important for the most important secular body in Canada — the Senate and the House of Commons — to have the attendance of its members. That is a centuries-old doctrine. In my view, the courts will say that it is necessary for the efficiency and the integrity of the Senate and the House of Commons to have first call on its members and the privilege of not being called as a witness will remain standing.

Dans la fameuse affaire *Vaid*, la Section de la première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont tranché que, même si nous invoquons le privilège parlementaire, le tribunal peut rendre une décision défavorable, ce qu'ont fait les deux tribunaux, et la Cour suprême sera saisie de l'affaire.

À mon avis, il ne suffit pas de préciser qu'il s'agit d'un privilège dans le projet de loi. Le tribunal peut en décider autrement. C'est un texte législatif fédéral qui est encore valide, mais le privilège n'est pas garanti. C'est là où s'établit la distinction entre le privilège énoncé dans le projet de loi, comme nous le faisons dans le cas présent, et le critère de vraisemblance de la jurisprudence sur le degré de protection. C'est ce que nous essayons de comprendre.

**M. Maingot:** Vous avez cité l'affaire *Vaid* et celles des deux ministres. Il est intéressant de remarquer que, dans l'affaire *Vaid*, la décision a été rédigée par deux anciens présidents de la Commission de réforme du droit du Canada, ce qui rime donc avec réforme.

Il n'y a aucun doute concernant les affaires des ministres convoqués comme témoins. Il y a 200 ans, le Parlement britannique a précisé que ses membres ne pouvaient pas être exemptés de recours civils. Ils ne pouvaient pas être protégés contre des poursuites criminelles parce que, à l'extérieur de la Chambre, ils sont des citoyens ordinaires. Le privilège parlementaire vise à protéger les membres des deux Chambres dans l'exercice de leurs fonctions ou dans les activités s'y rapportant.

L'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin remonte à fort longtemps. C'est parce que le Parlement jouit du droit prioritaire à bénéficier de la présence de ses membres. Ce privilège remonte à l'époque de la Chambre des lords. Il est en vigueur depuis des centaines d'années. Vous pouvez être convoqué si vous êtes accusé. Jusqu'en 1770, vous ne pouviez pas comparaître si vous étiez partie à un litige.

Selon la loi, vous pouvez maintenant être poursuivi, mais s'il est accusé et est convoqué à un interrogatoire préalable, le député ou le sénateur ne peut être déclaré coupable d'outrage civil s'il ne comparait pas. Toutefois, si moi je refusais de me présenter à un interrogatoire préalable, je pourrais être déclaré coupable d'outrage et serais pénalisé. Je pense que le Sénat s'est penché sur cette question en 1995 ou 1996.

Vous craignez que les tribunaux examinent s'il est nécessaire que la Chambre des communes jouisse de ce privilège. Vous avez tout à fait raison: un juge astucieux pourrait et devrait le faire. Il sera possible de faire valoir que, constituant l'institution séculaire la plus importante du Canada, le Sénat et la Chambre des communes doivent pouvoir compter sur la présence de leurs membres. C'est une doctrine séculaire. Selon moi, les tribunaux décideront que, pour être efficaces et intégres, la Chambre des communes et le Sénat doivent jouir du droit prioritaire à bénéficier de la présence de leurs membres, et l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin sera maintenue.



**Senator Cordy:** This has been an interesting discussion on privileges. My question is much more specific. It was Mr. Marleau's view that Bill C-34 does not extend our privileges. What is your opinion on whether privileges are extended in Bill C-34?

**Mr. Maingot:** As I understand it, the purpose of the bill is to allow you to establish your own code of ethics for conduct of members. It is part of your constitutional privilege to deal with your internal matters. In my view, that will be the position of the courts.

**Senator Fraser:** Mr. Marleau also said that we have well-established the right to create officers and that it is not an extension of our privilege to create an ethics officer and state that that person is covered by privilege because Parliament has already done this with other people. We are not covering new ground in creating this.

The parallel he cited was that we could create a new committee and appoint a new committee clerk without extending our privileges, even if that committee happened to be examining subjects that, in this case, the Senate had not previously chosen to examine. His argument was that it is not an extension of privilege or an attempt to create a new privilege, but simply to create a Senate ethics officer. Would you agree with that?

**Mr. Maingot:** Either House can appoint officers as it sees fit. In the case of the Senate, the government appoints your clerk. In the case of the House of Commons, the Governor in Council appoints the five most senior people. Apart from that, the courts recognize that the house has jurisdiction over its employees.

**Senator Fraser:** Reverting to Senator Cordy's question, the *Rules of the Senate*, by which we govern ourselves internally, already contain provisions about pecuniary interests, which would be a large part of any code of ethics we were to adopt. Has there ever been any argument that that exceeded the bounds of parliamentary privilege?

**Mr. Maingot:** No. As a matter of fact, it is an application of the constitutionality of the independence of the three levels of government. That is why members of the House of Commons — except for ministers and parliamentary secretaries, by legislation — may contract the house to receive money. However, a member cannot do that because he is independent. He may not do that without getting into trouble.

**Senator Grafstein:** I want to go back to an earlier theme that I developed with Mr. Marleau — the responsibilities of the ethics commissioner — because it does imply reference to the Senate. I am looking at proposed sections 72.07, 72.08 and 72.09, at pages 8 and 9 of the bill.

On the reading of the bill, we find that the ethics commissioner can provide confidential advice to a public office-holder with respect to the Prime Minister's ethical principles, rules or obligations. They are really separate and distinct from the code of conduct that we are dealing with here. They are the Prime

**Le sénateur Cordy:** C'est un débat intéressant sur les privilèges. Ma question est beaucoup plus précise. M. Marleau était d'avis que le projet de loi C-34 n'élargit pas nos privilèges. Qu'en pensez-vous?

**M. Maingot:** Je crois comprendre que le projet de loi vise à vous permettre d'établir votre code de déontologie pour régir la conduite de vos membres. Cette question relève de votre privilège constitutionnel de régir vos affaires internes. Je suis d'avis que les tribunaux adopteront cette position.

**Le sénateur Fraser:** M. Marleau a ajouté que nous avions le droit bien établi de nommer des conseillers et que nous n'élargissons pas nos privilèges en désignant un conseiller en éthique et en lui accordant l'immunité parlementaire, parce que le Parlement l'a déjà fait pour d'autres conseillers. Nous ne sortons pas des sentiers battus en créant un tel poste.

Selon le parallèle qu'il a cité, nous pourrions créer un nouveau comité et y nommer un nouveau greffier sans élargir nos privilèges, même si le comité devait se pencher sur des questions que le Sénat n'avait pas choisies préalablement d'examiner. Il soutenait que ce n'était ni élargir un privilège ni en établir un nouveau; on créait simplement le poste de conseiller sénatorial en éthique. Abondez-vous dans ce sens?

**M. Maingot:** L'une ou l'autre des deux Chambres peut nommer les agents supérieurs à sa guise. C'est le gouvernement qui nomme votre greffier au Sénat. A la Chambre des communes, le gouverneur en conseil nomme les cinq principaux agents supérieurs. Pour le reste, les tribunaux reconnaissent la compétence des deux Chambres en matière de personnel.

**Le sénateur Fraser:** Revenons à la question du sénateur Cordy: le Règlement du Sénat, qui régit nos activités internes, contient déjà des dispositions sur les intérêts pécuniaires dont il serait beaucoup question dans tout code de déontologie que nous adopterions. A-t-on déjà fait valoir que cette question ne relevait pas du privilège parlementaire?

**M. Maingot:** Non. En fait, c'est l'application constitutionnelle de l'indépendance des trois ordres de gouvernement. C'est pourquoi les députés, mais non les ministres et les secrétaires parlementaires par voie législative, peuvent demander des fonds à la Chambre. Cependant, le député ne peut pas le faire à titre indépendant. Il ne peut pas agir ainsi sans s'exposer à des ennuis.

**Le sénateur Grafstein:** Je veux revenir à une idée que j'ai développée avec M. Marleau, en l'occurrence les responsabilités du commissaire à l'éthique, parce qu'il y est question du Sénat. Prenons les articles 72.07, 72.08 et 72.09 aux pages 8 et 9 du projet de loi.

La lecture des articles nous apprend que le commissaire à l'éthique peut donner, à titre confidentiel, des avis au titulaire de charge publique sur les principes, règles et obligations du premier ministre qui lui sont applicables. C'est vraiment différent et distinct du code de déontologie dont il est question ici. Il s'agit des



Minister's rules. That office-holder receives confidential advice, in the classic terms of a solicitor-client relationship.

Then it shifts to the situation where, if there is a complaint made, either by a member on the other side or this side, to a public office-holder, he must provide the Prime Minister with a report and analysis, in relation to the request. I am not sure it is a recommendation, but a report and analysis must be provided.

Then it says that this ethics commissioner may not include in the report any information that he or she is required to keep confidential. By reading clause 72.07, it is only the advice that is confidential, not the material upon which the confidential advice is based.

Am I right about that? The impression is left that there is a protection of confidentiality for a public office-holder, but there really is no confidentiality for the documents or information provided to the confidentiality officer upon which to give advice. I may be wrong in my reading of this. It is only today, really, that we started looking at this, Mr. Chairman, in anticipation of imminent clause-by-clause consideration.

There appears to be a dichotomy between the impression left that information filed with the ethics commissioner will be confidential and the idea that just the advice he gives will be confidential. Then it goes further that the commissioner must make his views public, based not on his confidential advice but based on who knows what? Material that has been either given to him by a third-party source or based on the information provided to him by the officer-holder himself. That puts the commissioner in the invidious position of having been in a solicitor-client relationship at one end but, if there is a challenge, to having to open his mind, first of all, on his recommendations. He moves from being in solicitor-client, in the traditional sense, to being a quasi-judicial officer, to make a report. That report is then referred publicly in Parliament, although I do not know how or where that is done in the other place.

That puts every office-holder in an invidious position of feeling he has confidentiality when he really does not have confidentiality. I raise that because it applies to office-holders in our house as well.

Is that a drafting problem? Is that a parchment problem? Is that the intent? There is confusion here as to the role of the ethics commissioner. It goes to Senator Smith's point about where is the bar. The bar seems to be invisible.

**Mr. Maingot:** What is the object purpose, of the legislation? I am not quite sure, except that the public sees a change from a person being appointed through legislation, as opposed to being appointed, as at the present time, by a resolution of the Prime Minister.

règles établies par le premier ministre. Le titulaire de charge publique reçoit des avis à titre confidentiel, dans le sens classique de la relation professionnelle entre un avocat et son client.

Mais la situation change si une plainte émanant de ce côté-ci ou de l'autre côté est transmise au sujet du non-respect de ces règles, le commissaire doit alors remettre au premier ministre un rapport énonçant les faits en cause et son analyse de la question. J'ignore s'il s'agit d'une recommandation, mais un rapport et une analyse doivent être remis.

Par la suite, le projet de loi précise que le commissaire à l'éthique ne peut inclure dans le rapport des renseignements dont il est tenu d'assurer la confidentialité. Aux termes de l'article 72.07, seuls les avis sont confidentiels; il n'est nullement question de la confidentialité des renseignements sur lesquels sont fondés ces avis.

Mon interprétation est-elle exacte? Nous avons l'impression que la confidentialité est assurée à l'égard du titulaire de la charge publique, mais qu'elle ne l'est vraiment pas en ce qui concerne les documents ou les renseignements sur lesquels sont fondés les avis. Mon interprétation est peut-être erronée. Ce n'est qu'aujourd'hui que nous avons vraiment commencé à examiner cette question, madame la présidente, en vue de l'imminent examen article par article.

Il semble y avoir une dichotomie entre l'impression que les renseignements transmis au commissaire à l'éthique seront confidentiels et l'idée que seuls les avis qu'il donnera le seront. Par la suite, le projet de loi précise que le commissaire doit rendre son rapport accessible au public, non pas en fonction des avis qu'il a donnés à titre confidentiel, mais en fonction de Dieu sait quoi. Il s'agit peut-être des renseignements qui lui ont été fournis par une tierce partie ou par le titulaire d'une charge publique. Une telle ambiguïté met le commissaire dans la situation déplaisante d'être assujéti aux règles de la relation entre un avocat et son client, puis de devoir communiquer ses recommandations en cas de contestation. Il est assujéti aux règles classiques de la relation entre un avocat et son client, puis il assume des pouvoirs quasi judiciaires en présentant un rapport. Ce rapport est par la suite déposé publiquement au Parlement, même si j'ignore les modalités à l'égard de l'autre endroit.

En raison de cette ambiguïté, chaque titulaire de charge publique a la désagréable impression que la confidentialité est assurée alors qu'elle ne l'est pas vraiment. Je souligne ce point parce qu'il s'applique également aux titulaires de charge publique de notre chambre.

Le problème découle-t-il du libellé? S'agit-il d'un problème de rédaction? Est-ce l'intention visée? Le rôle du commissaire à l'éthique est ambigu. Cela rejoint le point qu'a fait valoir le sénateur Smith lorsqu'il a demandé où se situait la barre. Celle-ci semble être invisible.

**M. Maingot:** Quel est l'objectif du projet de loi? Je n'en suis pas tout à fait certain, sauf que le public perçoit un changement entre une nomination par l'intermédiaire d'une mesure législative, par opposition à une nomination par le truchement d'une résolution du premier ministre, comme c'est le cas actuellement.

However, we have had some jurisprudence with respect to the Auditor General. He wanted to get his hands on some documents from the Privy Council. Perhaps I am wrong, but I do not think there is any actual legislation that provides that cabinet documents are confidential. The Supreme Court of Canada ruled to uphold the position of the government with respect to the tendering cabinet documents. I do not know whether that was in all cases or just in cases dealing with national security.

With respect to proposed subsections 72.08(5), (6) and (7), we do not know what the commissioner will be required to keep confidential. There will be a lot of factors involved in that.

**Senator Grafstein:** That is my point.

**Mr. Maingot:** Will they spell out confidential items that affect family and business interests? It is a big subject. A great deal of common sense will be required in that situation.

**Senator Grafstein:** I always believe in common sense, but it is clear that the legislation here talks about confidential advice but not confidential information. It goes further because it empowers the ethics commissioner to summon witnesses to deal with issues.

I raise this because I felt it was very invidious that a cabinet minister who provided information on what he considered to be on a confidential basis, and received advice on a confidential basis, subsequently became a matter for the public domain, to his detriment.

I come back by saying that this officer is in one sense a counsellor, in another sense, an administrator, and in another sense, an adjudicator. He is asked to make quasi-judicial decisions. I mean that in the administrative sense, not in the court sense. He is then compelled to make those conclusions public. Rather than be clear as to where the bar is, an office-holder is confused at the outset because he or she says, "I have to disclose. I want to disclose to make sure that I am on the safe side of the ledger." Yet, the office-holder finds himself or herself in the position where that information may be publicly disclosed as a result of an unsubstantiated allegation in public because the commissioner is then compelled to make a public report.

What does he tell? Does he talk about his confidential advice? Does he talk about the facts upon which the confidentiality advice is based? Where, senators, is the bar? On top of that, the information that he then provides could be subject to a criminal perjury charge when a public officer asks questions and answers in good faith and is given advice.

I have said this in passing to the committee. There is the looming impression that we will race through clause-by-clause study here and we have been told — I do not agree — that we have examined these issues carefully, which we have not. These drafting issues give me concern. There seems to be confusion. I only look at this one section. I can turn to others that give me the same concern, primarily because we do not define on the one side that the ethics commissioner is a counsellor — as some of us would have preferred — as opposed to a counsellor,

Cependant, il existe une certaine jurisprudence dans le cas du vérificateur général. Il voulait obtenir certains documents du Conseil privé. Je suis peut-être dans l'erreur, mais à mon avis, aucune loi ne précise que les documents du Cabinet sont confidentiels. La Cour suprême du Canada a maintenu la position adoptée par le gouvernement sur la divulgation des documents du Cabinet. J'ignore si la décision portait sur toutes les questions ou uniquement sur celle de la sécurité nationale.

En ce qui concerne les paragraphes 72.08(5), (6) et (7), nous ignorons ce dont le commissaire est tenu d'assurer la confidentialité. Beaucoup de facteurs entrent en jeu.

**Le sénateur Grafstein:** C'est aussi mon point de vue.

**M. Maingot:** Précisera-t-on les règles de la confidentialité qui porteront sur les intérêts familiaux et commerciaux? C'est une question importante. Il faudra beaucoup de bon sens.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai toujours cru au bon sens, mais le projet de loi porte sur les avis donnés à titre confidentiel, mais non sur les renseignements. Il va encore plus loin en attribuant au commissaire à l'éthique les pouvoirs de convoquer des témoins pour examiner certaines questions.

Je le souligne parce que je suis d'avis qu'il est très pernicieux qu'un ministre donne des renseignements qu'il croit être confidentiels et reçoive un avis donné à titre confidentiel, pour que le tout soit divulgué ultérieurement sur la place publique à son détriment.

Je répète que ce commissaire est à la fois un conseiller, un administrateur et un arbitre. Il doit rendre des décisions quasi judiciaires, c'est-à-dire des décisions administratives, mais non judiciaires. Par la suite, il est tenu de communiquer ses conclusions. Au lieu de savoir où se situe la barre, le titulaire de la charge publique ignore d'emblée à quoi s'en tenir parce qu'il se dit: «Je dois communiquer mes renseignements, et je veux le faire pour m'assurer de respecter la loi.» Mais, il se trouve dans une position où les renseignements peuvent être divulgués publiquement parce que le public s'attend sans raison à cette divulgation parce que le commissaire est tenu de communiquer son rapport.

Que divulgue-t-il? Aborde-t-il les avis qu'il a donnés à titre confidentiel? Dévoile-t-il les faits sur lesquels sont basés ces avis? Sénateurs, où se situe la barre? De plus, les renseignements donnés pourraient faire l'objet d'une accusation de parjure au criminel alors que le titulaire d'une charge publique pose des questions et donne des réponses en toute bonne foi pour ensuite obtenir des avis.

J'ai signalé ce point au comité. Nous avons l'impression que nous examinerons à toute vapeur le projet de loi article par article, et on nous a signalé que nous avions étudié ces questions attentivement, ce que je conteste. Ces problèmes de libellé me préoccupent. Il semble régner une certaine confusion. Je n'ai abordé qu'une seule disposition. Je pourrais en examiner d'autres qui me préoccupent tout autant, essentiellement parce que nous ne précisons pas d'une part que le commissaire à l'éthique est un conseiller, ce que certains d'entre nous auraient préféré, par



administrator and, in effect, a quasi-judicial officer. This is unique and different. It is beyond the confines of what we have seen in Parliament before.

I took all of that from the evidence given to us by Lord Williams, who was careful to say, as did his registrar, that all of the information — not just the advice — was confidential, save and except that which was agreed to be disclosed, which was a register of interests.

Do you have any comments, Mr. Maingot? You are one of the great and long-serving officers who understand the role of Parliament and its duty to the public as well as maintaining — I am talking about senators here — their activities in their regions.

**Mr. Maingot:** I think we accept that it is beyond parliamentary privilege. I am loath to step in where angels fear to tread, but the position in the U.K., as stated by the registrar, sounds sensible. I am sort of looking at this cold and I do not think you expect a great solemn view on this.

There are provisions where a person does not have to speak and where they are protected. Of course, if you speak in the House of Commons or in the Senate, your freedom of speech as a witness is protected and you cannot be pursued in court for that. However, you can be pursued in the House or in the Senate. I am thinking out loud about what kind of help I can be in this case here.

Under the Canada Evidence Act, you may speak without prejudice. Of course, you already deal with that because it says that it is confidential.

Your concern however, is what is confidential and what is not confidential? This would be a question of the Solomon, who is the ethics commissioner.

**The Chairman:** Mr. Maingot, perhaps I should let you off the hook by saying that these questions refer to the Prime Minister's code and none of us expected you to be an expert on that.

**Senator Grafstein:** I will reserve for now. I wanted to raise this as an issue. It seems to be a problem for myself and I assume Mr. Maingot has a problem with it as well.

**Senator Joyal:** Mr. Maingot, are you familiar with the decision in the *Roberts v. Northwest Territories* case? It is a recent decision from October a year ago whereby the commissioner in the NWT was dismissed by the assembly and he sued the assembly for his wrongful dismissal? The court concluded that the assembly was not protected by its privilege in the course of its decision to dismiss the commissioner. Are you aware of that judgment?

**Mr. Maingot:** I am not. Last fall? He was the commissioner of what?

**Senator Joyal:** He was the conflict of interest commissioner.

opposition à un conseiller, à un administrateur et à un agent quasi judiciaire. C'est particulier et différent. Nous n'avons jamais été témoins d'une telle situation au Parlement auparavant.

Tout ce qui précède est tiré de ce que nous a transmis lord Williams qui, comme son greffier, a pris bien soin de préciser que tous les renseignements — et non pas uniquement les avis — étaient confidentiels, à l'exception de ce qu'il a été convenu de divulguer, ce qui figurait dans le registre des intérêts.

Qu'en pensez-vous, monsieur Maingot? Vous êtes l'un de nos spécialistes chevronnés qui comprend bien le rôle du Parlement, ses obligations envers le public et les activités dont nous devons nous acquitter dans les régions, et je parle ici des sénateurs.

**M. Maingot:** Je pense que nous acceptons l'idée que cette question ne relève pas du privilège parlementaire. C'est à mon corps défendant que je m'aventure en terrain dangereux, mais je dirai que la position adoptée au Royaume-Uni et précisée par le greffier me semble sensée. Je vous réponds en quelque sorte de but en blanc, et je ne pense pas que vous vous attendiez à une opinion solennelle à cet égard.

Certaines dispositions autorisent une personne à ne rien divulguer et assurent une immunité. Naturellement, si vous intervenez à la Chambre des communes ou au Sénat, votre liberté de parole est protégée et vous ne pouvez être poursuivi devant les tribunaux pour vos propos. Cependant, vous pouvez faire l'objet de mesures prises par la Chambre des communes ou le Sénat. J'essaie de réfléchir à haute voix sur l'aide que je pourrais apporter dans le cas présent.

Aux termes de la Loi sur la preuve au Canada, vous pouvez parler sans risque. Naturellement, vous avez déjà traité de cette question parce que le projet de loi précise que c'est confidentiel.

Cependant, ce qui vous préoccupe, c'est ce qui est confidentiel et ce qui ne l'est pas. C'est une question que doit trancher Solomon, en l'occurrence le commissaire à l'éthique.

**La présidente:** Monsieur Maingot, je devrais vous faciliter la tâche en vous précisant que ces questions se rapportent aux principes qui doivent être établis par le premier ministre, et aucun d'entre nous ne s'attend à ce que vous les connaissiez à fond.

**Le sénateur Grafstein:** Pour l'instant, j'attendrai avant de me prononcer. Je voulais soulever cette question. Elle me pose apparemment un problème, et je présume que M. Maingot se trouve dans la même situation que moi.

**Le sénateur Joyal:** Monsieur Maingot, connaissez-vous la décision rendue dans l'affaire *Roberts c. les Territoires du Nord-Ouest*? Dans une décision rendue en octobre de l'an dernier sur le congédiement du commissaire des Territoires du Nord-Ouest par l'Assemblée législative et les poursuites qu'il avait intentées contre elle pour congédiement injustifié. Le tribunal a conclu que l'assemblée législative n'était pas protégée en vertu du privilège parlementaire lorsqu'elle a décidé de congédier le commissaire. Connaissiez-vous ce jugement?

**M. Maingot:** Je ne le connais pas. Parlez-vous de l'automne dernier? Quelles fonctions ce commissaire occupait-il?

**Le sénateur Joyal:** Il était commissaire aux conflits d'intérêts.



**Mr. Maingot:** How was he appointed?

**Senator Joyal:** He was appointed by statute. The statute provided that he could be dismissed through a resolution of the house for cause. The house dismissed him on the basis that he had talked to the press or had made comments about behaviour of a member and they thought it was improper, so they dismissed him. The Northwest Territories commissioner, who is the equivalent of the Lieutenant-Governor, signed the resolution of the house.

The commissioner went to court and the court concluded that the house, in exercising its responsibility under the statute, dismissed him wrongly and therefore they could not claim privileges — that is, that could not exercise their privileges, their power, over their staff, in this case, over their officer. Did you read that case?

**Mr. Maingot:** No. I am not aware of that.

**The Chairman:** Mr. Maingot, I apologize. We are right on 1:30, when the Senate sits, and we must rise. Since you have not read the case anyway, perhaps we will just leave it at that.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Friday, October 31, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-34, to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other acts in consequence, met this day at 10:16 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this meeting of the Standing Committee on Rules, Procedures and Rights of Parliament is now met. I will note for the record that we have waited until 16 minutes after the hour for which the committee was called. There are no members of the opposition here. That is most unfortunate because this is such an important matter to all senators on both sides of this chamber.

**Senator Hubley:** Did anyone call and indicate that he or she would not be here?

**Mr. Blair Armitage:** Following the usual procedure, each office was canvassed for their intentions.

**Senator Smith:** Were we advised that they were not coming?

**Mr. Armitage, Clerk of the Committee:** We had some confirmations that they would be unable to appear. We had some comments that they were not certain whether they would be able to attend.

**The Chairman:** Which is the norm.

**M. Maingot:** De quelle façon avait-il été nommé?

**Le sénateur Joyal:** Il avait été nommé en vertu d'une loi qui précisait que, pour un motif valable, il pouvait être congédié par l'adoption d'une résolution de la Chambre. La Chambre l'a congédié parce qu'il avait parlé à la presse ou avait formulé des commentaires à propos du comportement d'un député. Elle jugeait qu'il s'agissait d'une conduite inappropriée. Le commissaire des Territoires du Nord-Ouest, qui est l'équivalent d'un lieutenant-gouverneur, a signé la résolution de la Chambre.

Le commissaire aux conflits d'intérêts a saisi les tribunaux de cette affaire. Ceux-ci ont conclu que la Chambre, dans l'exercice de ses responsabilités légales, avait congédié injustement le commissaire et ne pouvait donc faire valoir le privilège parlementaire à l'égard de ses compétences sur son personnel, c'est-à-dire sur le commissaire. Êtes-vous au courant de cette affaire?

**M. Maingot:** Je n'en suis pas au courant.

**La présidente:** Monsieur Maingot, je m'excuse, mais il est 13 h 30. Nous devons suspendre la séance parce que le Sénat siège. Comme vous n'êtes pas au courant de l'affaire, nous pourrions peut-être en rester là.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le vendredi 31 octobre 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, se réunit ce jour à 10 h 16 pour l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Honorables sénateurs, cette séance du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement est ouverte. Je souligne pour le compte rendu que nous avons attendu 16 minutes après l'heure de convocation de cette réunion. Il n'y a pas de représentants de l'Opposition. C'est regrettable car il s'agit d'une question vraiment importante pour tous les sénateurs d'un côté comme de l'autre de notre Chambre.

**Le sénateur Hubley:** Quelqu'un a-t-il téléphoné pour dire qu'il ne serait pas là?

**M. Blair Armitage:** Conformément à la procédure habituelle, nous avons communiqué avec les bureaux de tous les sénateurs pour connaître leurs intentions.

**Le sénateur Smith:** Quelqu'un a-t-il dit qu'il n'allait pas venir?

**M. Armitage, greffier du comité:** Certains nous ont confirmé qu'ils ne pourraient pas venir. Certains nous ont dit qu'ils n'étaient pas sûrs de pouvoir assister à la réunion.

**La présidente:** C'est la norme.

A problem with clause 12 was raised yesterday. I asked our law clerk, Mr. Audcent, to appear before us to speak to that matter.

**Senator Smith:** Madam Chair, the numbering is difficult. It would be helpful if you told us the page.

**The Chairman:** It is on page 14.

**Senator Smith:** Thank you.

**Senator Grafstein:** Are you referring to proposed subsection 19(1)? Which of the paragraphs?

**The Chairman:** We are on page 14. We are on clause 12 of this bill. Clause 12, in part, amends section 19(2) of the Garnishment Attachment and Pension Diversion Act.

**Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** This issue was drawn to my attention yesterday afternoon, no doubt as a result of your deliberations in the morning during which it was discussed. I was asked if there is a mistake and, if so, whether the errors could be corrected administratively.

Many kinds of errors can occur in a parchment. These include typographical, typesetting, computer, grammar and punctuation, numbering and cross-referencing errors and omitted materials. In the bill before senators, I have come to the conclusion that there is a clerical error that can be corrected administratively. The error is on page 14, line 26 of the bill, in the English language version. The error appears in the first reading copy of the bill in the House of Commons and has come right through Parliament. The provision in question reads:

19(2) In addition to any method of service permitted by the law of a province, service of documents on the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Ethics Commissioner or office of the Ethics Commissioner under subsection (1) may be effected by registered mail, whether within or outside the province, or by any other method prescribed.

Obviously, senators, you can see the redundancy where it reads "office of the Ethics Commissioner or office of the Ethics Commissioner." It was suggested that the erroneous words might read "office of the Senate ethics officer."

There are tests that I must apply to see if an error exists and if the error is clerical. I asked myself whether it is a clerical error and the answer is "yes."

As they currently read, the English and French versions of Bill C-34 do not have the same legal effect. The French version provides that:

19(2) En plus des modes de signification prévus par le droit d'une province, la signification d'actes prévue au paragraphe 1 peut se faire soit par courrier recommandé, à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, soit de toute autre manière réglementaire.

On a évoqué hier un problème au sujet de l'article 12. J'ai demandé à notre légiste, M. Audcent, de venir nous en parler.

**Le sénateur Smith:** Madame la présidente, la numérotation est compliquée. Il serait préférable de nous mentionner la page.

**La présidente:** C'est à la page 14.

**Le sénateur Smith:** Merci.

**Le sénateur Grafstein:** Vous parlez du paragraphe 19(1) proposé? De quels paragraphes s'agit-il?

**La présidente:** Nous sommes à la page 14, à l'article 12 du projet de loi. Dans cet article 12, on modifie notamment le paragraphe 19(2) de la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions.

**M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire:** On m'a signalé ce problème hier après-midi, probablement à la suite de vos délibérations de la matinée. On m'a demandé s'il y avait une erreur et si, dans l'affirmative, elle pouvait être rectifiée administrativement.

De nombreuses erreurs peuvent se produire dans un document. Il peut s'agir d'erreurs typographiques, d'erreurs de composition, d'erreurs informatiques, grammaticales ou de ponctuation, d'erreurs de numérotation ou de renvoi, et d'omissions. Dans le projet de loi qu'examinent les sénateurs, j'ai conclu qu'il s'agissait d'une erreur d'écriture qui peut être rectifiée administrativement. Il s'agit d'une erreur à la ligne 26 de la page 14 du projet de loi, dans le texte anglais. Elle est apparue dans l'exemplaire du projet de loi présenté en première lecture à la Chambre des communes et s'est perpétuée jusqu'ici. Voici le texte en question:

19(2) In addition to any method of service permitted by the law of a province, service of documents on the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Ethics Commissioner or office of the Ethics Commissioner under subsection (1) may be effected by registered mail, whether within or outside the province, or by any other method prescribed.

Naturellement, sénateurs, il y a une redondance lorsqu'on a «office of the Ethics Commissioner or office of the Ethics Commissioner». On a dit qu'il faudrait remplacer l'expression erronée par «office of the Senate ethics officer».

Je dois m'appuyer sur certains critères pour déterminer s'il y a une erreur et s'il s'agit d'une erreur d'écriture. Je me suis posé la question et j'ai conclu que c'était le cas.

Actuellement, les versions anglaise et française du projet de loi C-34 n'ont pas la même portée juridique. Le texte français dit:

19(2) En plus des modes de signification prévus par le droit d'une province, la signification d'actes prévue au paragraphe 1 peut se faire soit par courrier recommandé, à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, soit de toute autre manière réglementaire.



In the French version, this would include, “service au bureau du conseiller sénatorial en éthique...” which is mentioned in subsection (1) of proposed section 19. I invite you to look at proposed subsection 19(1) of the French version, which reads:

Les actes relatifs à une saisie-arrêt prévue par la présente section doivent être signifiés au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au commissariat à l'éthique au lieu indiqué dans le Règlement.

Thus, senators, in the French version, service on the “conseiller sénatorial en éthique” — Senate ethics officer — is permitted, whereas in the English version that is not reflected.

Having determined that there is an error because there is a different legal effect, the question is: Which version is in error? Is the English version or the French version wrong? It is clear that the English version is wrong. While the argument that the French version reflects the legislative context better than the English version does is persuasive, it is not determinative. However, the matter is determined because the English version contains a redundancy that is nonsensical, while the French version does contain such an item. The English version repeats “the office of the ethics commissioner” twice whereas the French version does not repeat.

Having determined that there is an error and that the French version is correct and that the English version is incorrect still does not bring us to the point where we can do an administrative correction. It is one thing to say there is an error but it is another thing to ask: Are we clear that there is only one possible correction that could be brought to the parchment? If there is more than one possible correction, then the correction could not be done clerically.

The question now is: Is there only one possible correction consistent with the intent of Parliament? The answer to that in my opinion is “yes.” On page 14 at line 26 of the English version, one could substitute “Senate ethics officer” for “ethics commissioner.” Only the English version can be corrected, not the French version. Any correction would have to make the defective English version correspond with the remaining correct French version. There is only one possible correction that could make the defective English version correspond to the correct French version: to include “the office of the Senate ethics officer” in the English version. This could be done and the redundancy eliminated by replacing at line 26 the words “ethics commissioner” with the words “Senate ethics officer.” This correction reconciles the defective English version to the correct French version and also achieves a consistency of internal meaning in the English version.

The next issue, honourable senators, is that this is a House of Commons bill and not a Senate bill. The House of Commons has passed it in this format. It would be inappropriate for a Senate administrative officer to correct the parchment if the House of Commons were not in agreement. Hence, the next step that I took was to contact the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the House of Commons. The law clerk is away but I

Dans le texte français, ceci inclurait «service au bureau du conseiller sénatorial en éthique...» que l'on retrouve au paragraphe (1) de l'article 19 proposé. Je vous invite à examiner le paragraphe 19(1) de la version française, qui se lit comme suit:

Les actes relatifs à une saisie-arrêt prévue par la présente section doivent être signifiés au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement, au bureau du conseiller sénatorial en éthique ou au commissariat à l'éthique au lieu indiqué dans le Règlement.

Par conséquent, honorables sénateurs, dans la version française, on autorise le «service au bureau du conseiller sénatorial en éthique» alors que ce n'est pas le cas dans la version anglaise.

Une fois qu'on a constaté qu'il y avait une erreur parce qu'il y a des retombées juridiques différentes, la question est la suivante: Quelle est la version erronée? Est-ce la version française ou la version anglaise? Il est manifeste que c'est la version anglaise qui est erronée. Bien que l'argument voulant que la version française soit plus conforme au contexte législatif que la version anglaise soit convaincant, il n'est pas décisif. Ce qui est déterminant, c'est le fait qu'il y a dans la version anglaise une redondance absurde alors que ce n'est pas le cas dans la version française. Dans le texte anglais, on a deux fois «the office of the ethics commissioner» alors que ce n'est pas le cas dans la version française.

Ce n'est cependant pas parce que nous avons constaté qu'il y avait une erreur et que la version française était la bonne alors que la version anglaise était incorrecte que nous pouvons procéder à une rectification administrative. C'est une chose de dire qu'il y a une erreur, c'en est une autre de dire: sommes-nous certains qu'il y a une seule et unique correction possible à apporter au document? S'il y a plusieurs rectificatifs possibles, alors il ne doit pas s'agir simplement d'une correction d'écritures.

La question est donc de savoir s'il ne peut y avoir qu'une seule correction conforme à l'intention du Parlement. La réponse est à mon avis «oui». À la ligne 26 de la page 14 de la version anglaise, on pourrait remplacer «ethics commissioner» par «Senate ethics officer». Il suffit de corriger la version anglaise, sans toucher à la version française. La correction permettrait d'aligner la version anglaise fautive sur la version française correcte. Il n'y a qu'une correction possible pour aligner la version anglaise fautive sur la version française correcte, c'est d'inclure «the office of the Senate ethics officer» dans la version anglaise. On peut le faire et supprimer la redondance en remplaçant «ethics commissioner» à la ligne 26 par «Senate ethics officer». Cette correction réconcilie la version anglaise fautive et la version française correcte et assure l'uniformité de sens de la version anglaise.

Le problème suivant, honorables sénateurs, c'est qu'il s'agit d'un projet de loi de la Chambre des communes et non du Sénat. La Chambre des communes l'a adopté sous cette forme. Il serait inconvenant qu'un agent administratif du Sénat corrige le document si la Chambre des communes n'était pas d'accord. J'ai donc pris contact avec le bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes. Le légiste est absent



was in touch with Mr. Richard Denis, who is the General Legislative Counsel for the House responsible for the legislative side of their office. He advised me as follows:

I believe that, while an amendment could be introduced in the Senate to make the correction, it is within the administrative powers of the law clerks to make the correction. I am authorized to act in this matter on behalf of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons and to sign in his name the parchment containing the corrections to Bill C-34.

The offices of the House of Commons, according to their internal rules, are prepared to cooperate with an administrative correction to Bill C-34. The fact that they are prepared to cooperate does not mean, however, that you have to go that way.

That brings us to the final part of my presentation, which is: What are the remedies available to senators? It seems to me that there are three possible courses of conduct available to you. First, you could amend the bill to correct this error in the English version, and I have an amendment ready for you, should you wish to use it. Second, you could instruct the law clerk to correct the parchment. You could give me an instruction to correct the parchment and report that as an observation in your report to the chamber. Third, you could do nothing. It is not an option I particularly favour but if neither House has noticed an error and it comes to our attention before Royal Assent, the law clerks will do a correction. We can do a correction without instructions from the committee or from the chamber. If you do nothing, this is an obvious error and the law clerks would correct it before it went to Royal Assent.

Honourable senators, I hope that is helpful and I am available to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Audcent. Are there any questions, senators?

**Senator Joyal:** I am happy that Senator Smith gave way to the question that I raised yesterday after reading the bill carefully, as I hope all senators did. It happened some time ago, if I recall, with another bill before the house. It seems that the procedure of drafting and reviewing bills, once there has been debate, is done in such a way that we do not have the perfect result that we would expect to have.

Recently, a Privy Council Office representative sat at this table and tried to explain why it happened. Before we make any decision on which of the three suggested courses of action to take, we could ask the representative of the Privy Council Office to briefly present additional information on how these things happen and the review system of a bill. We do not want to spend a lot of time on this but a brief presentation on this would help. I think it was at this committee or perhaps at the other committee that —

mais j'ai pu communiquer avec M. Richard Denis, conseiller législatif général de la Chambre responsable des questions législatives de leur côté. Voici ce qu'il m'a répondu:

Je pense que, bien qu'il soit possible de proposer un amendement au Sénat en vue d'effectuer cette correction, les conseillers législatifs ont le pouvoir administratif de la faire eux-mêmes. Je suis autorisé à agir en la matière au nom du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes et à signer en son nom le document comportant les corrections apportées au projet de loi C-34.

Les agents de la Chambre des communes sont prêts, conformément à leur Règlement interne, à collaborer à une correction administrative du projet de loi C-34. Toutefois, ce n'est pas parce qu'ils sont prêts à coopérer que vous devez nécessairement procéder de cette façon.

Ceci m'amène à la dernière partie de mon exposé, à savoir: Quels sont les recours disponibles pour les sénateurs? Je crois que vous avez le choix entre trois possibilités. Premièrement, vous pourriez modifier le projet de loi en rectifiant cette erreur dans la version anglaise, et j'ai ici une proposition d'amendement si vous souhaitez l'utiliser. Deuxièmement, vous pourriez charger le légiste de rectifier le texte. Vous pourriez me donner pour instruction de corriger le texte et le signaler à titre d'observation dans votre rapport à la Chambre. Troisièmement, vous pouvez ne rien faire du tout. Ce n'est pas une solution qui m'enchant, mais si aucune des deux Chambres ne constate une erreur et que nous en prenons connaissance avant la sanction royale, les légistes font la correction. Nous pouvons faire la correction sans instruction du comité ou de la Chambre. Si vous ne faites rien, il s'agit d'une erreur manifeste et les légistes corrigeront le texte avant qu'il reçoive la sanction royale.

Honorables sénateurs, j'espère que ces explications vous ont été utiles et je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**La présidente:** Merci, monsieur Audcent. Y a-t-il des questions, sénateurs?

**Le sénateur Joyal:** Je suis heureux que le sénateur Smith ait donné suite à la question que j'ai soulevée hier après avoir lu soigneusement le projet de loi, comme tous les sénateurs je l'espère. Le cas s'est déjà produit il y a quelque temps, si je me souviens bien, avec un autre projet de loi que notre Chambre examinait. Il semble que la procédure de rédaction et de révision des projets de loi, une fois qu'il y a eu débat, ne produise pas les résultats parfaits que nous souhaiterions avoir.

Récemment, un représentant du Bureau du Conseil privé est venu ici essayer de nous expliquer pourquoi cela arrivait. Avant de nous prononcer sur l'une des trois options possibles, nous pourrions inviter le représentant du Bureau du Conseil privé à nous présenter rapidement un complément d'informations sur les circonstances dans lesquelles ce genre de choses arrive et le dispositif de révision d'un projet de loi. Il ne s'agit pas de perdre beaucoup de temps là-dessus, mais un rapide exposé nous serait utile. Je pense que c'est à ce comité, ou peut-être à l'autre comité que...

**The Chairman:** Excuse me, Senator Joyal, I believe such errors happened twice in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, once when I was the Chair and once before that when Senator Beaudoin was the Chair. It happened most recently in the Legal Committee when they were debating Bill C-24 on election financing. I believe all of these errors were corrected as parchment errors. I think there is plenty of precedence for this.

**Senator Joyal:** Exactly. We must question how the system works to allow those errors to happen in the first place, although not regularly, but continually. For the record, if we do not express any views on this, the same system will continue in place. Unless one of us takes his magnifying glass to read every section and do the Benedictine work, we will pass legislation that will be defective.

**The Chairman:** Mr. Audcent, I believe you want to report on this. We can, of course, call the representative of the Privy Council Office to the table if we wish to, to castigate him in person, but I am sure he considers himself to be castigated.

**Mr. Audcent:** I certainly cannot speak for the Privy Council but, perhaps, I have information that they might not know. I should like honourable senators to note that the Senate is involved in a joint project with the House of Commons and the Department of Justice, called LIMS — the legislative information management system.

We are currently working on the technology to try and get a common technological base, so that information that is input can be input once and shared between the Houses. In other words, errors will occur, but I want you to know that the administration and staff are working very hard, and cooperation between the Houses is occurring to try to come up with a system that will give you better results.

**The Chairman:** I would also point out that some members, who have been on the committee longer than I, may recall that, in a previous incarnation, this committee did come up with a report. It died on the Order Paper, but the subject of correcting parchment errors was in that report. It is hoped that some day we can consider the rest of that report and get it passed.

**Senator Fraser:** In light of what the law clerk has just told us about LIMS, it seems clear that the system will be changing. I would be content with simply reinforcing the message that this committee is more than slightly irritated when errors of this nature occur, and that we trust the system will be improved immediately, if not sooner, so that these things no longer happen.

Moving to the substance of the matter and the alternatives outlined by the law clerk, it seems to me that the cleanest way — and also, if my recollection is correct, the way that fits most with our precedent — would be for us to simply instruct the law clerk to make the necessary correction. If the senators are in agreement, I would so move, Chair.

**La présidente:** Excusez-moi, sénateur Joyal, je crois que ce type d'erreur s'est produit deux fois au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, une fois quand j'étais présidente et l'autre quand le sénateur Beaudoin occupait le fauteuil. C'est arrivé dernièrement au Comité des affaires juridiques quand il discutait du financement électoral dans le contexte du projet de loi C-24. Je crois que toutes ces erreurs ont été rectifiées comme des erreurs d'écritures. Je pense que les précédents ne manquent pas.

**Le sénateur Joyal:** Exactement. Nous devons nous demander comment il se fait que des erreurs de ce genre continuent de se produire, même si elles sont seulement occasionnelles. Disons pour mémoire que, si nous n'intervenons pas, ce système va se perpétuer. Si l'un d'entre nous ne fait pas un travail de bénédictin en examinant chaque article à la loupe, nous adopterons des lois présentant des lacunes.

**La présidente:** Monsieur Audcent, je crois que vous voulez faire un rapport sur la question. Nous pourrions évidemment convoquer le représentant du Bureau du Conseil privé si nous le souhaitons, pour le réprimander personnellement, mais je suis sûr qu'il se juge déjà puni.

**M. Audcent:** Je ne peux certainement pas parler au nom du Conseil privé, mais j'ai peut-être des informations qu'ils n'ont pas. Je souhaiterais signaler aux honorables sénateurs que le Sénat participe avec la Chambre des communes et le ministère de la Justice à un projet conjoint intitulé «Système de gestion de l'information législative».

Nous essayons actuellement de mettre au point une base technique commune pour que les informations soient entrées une seule fois et partagées entre les Chambres. Autrement dit, il arrive qu'il y ait des erreurs, mais je tiens à vous signaler que l'administration et le personnel font de gros efforts et qu'il y a une coopération entre les deux Chambres pour mettre sur pied un système qui vous donnera de meilleurs résultats.

**La présidente:** Je signale aussi que certains membres du comité qui en font partie depuis plus longtemps que moi se souviendront peut-être que, dans une précédente incarnation, ce comité avait rédigé un rapport. Il est mort au *Feuilleton*, mais il y était question de corriger les erreurs dans les parchemins officiels. Espérons qu'un jour nous pourrions examiner le reste de ce rapport et l'adopter.

**Le sénateur Fraser:** Étant donné ce que notre légiste vient de nous dire à propos du système, les choses vont manifestement changer. Personnellement, je pense qu'il suffirait de bien faire passer le message que notre comité est passablement irrité lorsque des erreurs de ce genre se produisent et que nous espérons bien que le système va être amélioré immédiatement, sinon plus tôt encore, pour que cela n'arrive plus.

Pour en venir au fond de la question et aux options esquissées par le légiste, je pense que la façon la plus simple d'agir — et aussi, si je me souviens bien, la plus conforme à nos précédents — serait de demander simplement au légiste d'apporter la correction nécessaire. Si les sénateurs sont d'accord, c'est ce que je propose, madame la président.



**Senator Grafstein:** Point of order, Madam Chair. We are about to vote on a motion, and I am feeling very uncomfortable with the absence of the Opposition. I took a quick look at the rules with respect to quorum. As I recall yesterday, when this question came up in the house — and I have not had a chance to check the record — it was clear that we could take evidence as a committee when we had four as a quorum, and it does not have to be both parties.

However, now we are starting to vote on matters and I want to be satisfied on the record — based on the advice of the law clerk — that we can proceed. I am uncomfortable dealing with a controversial bill, where we know the Opposition has substantive questions about it, and they are not here.

Yesterday, we heard the debate in the Senate, where a point of order was raised by the Deputy Leader of the Opposition in the Senate, asking for an order dealing with this subject matter. Because of the timing, we have not had the benefit of that particular order.

We are now proceeding in the absence of the Opposition, and we are proceeding in the absence of an order of His Honour, the Speaker, dealing with the subject matter. The substance of the Opposition's argument in the Senate was that this meeting was "illegal." I am not sure exactly what the words were but I believe the word was either "illegal" or "improper." In light of that, I think it is important that we get on the record exactly what our status is to vote.

**The Chairman:** Are you raising this as a point of order, Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** A point of information for you, Chair. All members of the committee should be enlightened as to what the rules are precisely on this matter as we go forward.

**The Chairman:** I will read the rules that pertain to this matter, and then you may raise it as a point of order if you wish. rule 89 of the *Rules of the Senate* says,

A quorum is required whenever a vote, resolution or other decision is taken by a select committee, but any such committee, by resolution thereof, may authorize the chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The point of rule 89 is that a quorum is required whenever a vote, resolution or other decision is taken by a select committee. Now, if we go back to rule 86(1)(f):

The Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, composed of fifteen members, four of whom shall constitute a quorum..."

**Le sénateur Grafstein:** J'invoque le Règlement, madame la présidente. Nous sommes sur le point de voter sur une motion et l'absence de représentants de l'opposition me dérange. J'ai jeté un rapide coup d'oeil sur les dispositions du règlement concernant le quorum. Si je me souviens bien, hier, quand la question a été évoquée à la chambre — et je n'ai pas eu l'occasion de vérifier le compte rendu — on a clairement dit que nous pouvions entendre des témoignages au comité si nous avions un quorum de quatre personnes, et qu'il n'était pas nécessaire que les deux partis soient représentés.

Toutefois, nous allons maintenant voter sur certaines questions et je veux m'assurer officiellement — en m'appuyant sur les conseils de notre légiste — que nous pouvons aller de l'avant. J'hésite à me prononcer sur un projet de loi controversé alors que les représentants de l'opposition, qui ont des questions de fond sur ce projet de loi, ne sont pas là.

Hier, au cours du débat au Sénat, le leader adjoint de l'opposition au Sénat a invoqué le Règlement et réclamé un ordre sur la question. Faute de temps, cette décision n'a pas été rendue.

Nous agissons actuellement en l'absence de l'opposition et en l'absence d'un ordre de Son Honneur le Président sur la question. En substance, l'opposition déclarait au Sénat que cette réunion était «illégale». Je ne sais pas quel terme exact a été utilisé, mais je pense que c'était «illégale» ou «incorrecte». Dans ces conditions, je pense qu'il est important de déterminer officiellement notre position sur ce vote.

**La présidente:** Est-ce un rappel au Règlement, sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** C'est une précision à votre intention, madame la présidente. Tous les membres du comité doivent être clairement instruits du contenu du Règlement sur cette question avant que nous allions plus loin.

**La présidente:** Je vais vous lire le passage du Règlement qui traite de la question, et vous pourrez faire un rappel au Règlement si vous le souhaitez. Voici le texte de l'article 89 du *Règlement du Sénat*:

Le quorum est nécessaire pour tout vote, résolution ou autre décision d'un comité particulier, mais tout comité peut, par résolution, autoriser son président à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication sans qu'il y ait quorum.

L'article 89 stipule donc que le quorum est nécessaire pour tout vote, résolution ou autre décision d'un comité particulier. Toutefois, à l'alinéa 86(1)f), on peut lire:

Le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, composé de quinze membres, dont quatre constituent le quorum...



We have nine members of this committee present here today. We have more than a quorum here today. We are entitled to vote. Not hearing a point of order then, we shall continue with the discussion.

**Senator Grafstein:** Perhaps to be more formal, can I take it with the assent that I raised it as a point of order and the Chairman has answered the point of order? I want it to be clear that it was not just a comment; that it was, I think, a question of order and you clarified it. We are obviously bound by your ruling at this particular moment, so we will proceed.

I am sorry; I should not say that.

**The Chairman:** If you want to take that as a ruling, it is non-debatable.

**Senator Grafstein:** If it is a ruling, then I take it as non-debatable. Thank you, Chairman, for correcting me.

**The Chairman:** I have Senators Fraser and Smith on the list on this particular point. It may well be that we will have to decide whether we shall deal with this motion now, or do it as we are proceeding through clause-by-clause consideration.

**Senator Fraser:** You have heard me, Chair, and I made a motion. If the committee prefers to consider the motion at a later date, I am happy to withdraw it, but Senator Smith, I believe, wanted to speak.

**Senator Smith:** I wanted to speak in support of Senator Fraser's motion. I agree with Senator Grafstein that it is most regrettable that the Opposition, it would appear, has chosen not to attend. I feel badly about that. On the other hand, I do not think we can allow a party to bring Parliament to a standstill. The rules are clear.

As I understand it, the same thing happened in 1991 — only it was the Liberals who did it, and they boycotted a committee. However, they continued with their agenda. I also think it is fair to say that when you look at what this clause is about, we do not have a substantive policy issue at stake here. Clause 19 deals with service of documents. The first clause is the primary one. The second clause says, "in addition to any method of service of documents," which is described there, and then it just provides further clarification. This has to do with the further clarification of service of documents.

When you read it, you see the same officer spelled out twice. The law clerk has walked us through this and described the precedents and the criteria for establishing that there has been parchment error. We have also heard from the appropriate officials in the House of Commons that they are satisfied that that is the case here, and that if we do nothing, they will correct it anyway.

I think that for us to do nothing is sort of an abdication of our responsibility, when it has been highlighted for us, and we have a comfort level that what we are doing is appropriate. Were this

Nous avons neuf membres du comité présents aujourd'hui. Nous avons donc plus que quorum. Nous avons le droit de voter. Puisque personne n'invoque le Règlement, nous allons donc poursuivre le débat.

**Le sénateur Grafstein:** De façon peut-être plus officielle, puis-je considérer que j'ai votre accord pour dire que j'ai fait un rappel au Règlement auquel la présidente a répondu? Je voudrais préciser qu'il ne s'agissait pas d'un simple commentaire, que c'était à mon avis un rappel au Règlement auquel vous avez répondu. Nous sommes évidemment tenus de respecter votre décision en ce moment et nous allons donc continuer.

Excusez-moi, je n'aurais pas dû dire cela.

**La présidente:** Si vous considérez que c'est une décision, elle ne peut pas faire l'objet d'un débat.

**Le sénateur Grafstein:** Si c'est une décision, je considère effectivement qu'elle ne peut pas faire l'objet d'un débat. Merci de m'avoir corrigé, madame la présidente.

**La présidente:** Les sénateurs Fraser et Smith ont demandé à intervenir sur ce point. Nous allons peut-être devoir décider si nous nous prononçons sur cette motion maintenant, ou peut-être le ferons-nous dans le cadre de l'étude article par article.

**Le sénateur Fraser:** Vous m'avez entendue, madame la présidente, et j'ai présenté une motion. Si le comité préfère examiner cette motion plus tard, je veux bien la retirer, mais je crois que le sénateur Smith voulait intervenir.

**Le sénateur Smith:** Je voulais exprimer mon appui à la motion du sénateur Fraser. Je reconnais comme le sénateur Grafstein qu'il est regrettable que les représentants de l'opposition aient apparemment choisi de ne pas venir. J'en suis désolé. En revanche, je pense qu'on ne peut pas laisser un parti bloquer le Parlement. Le Règlement est clair.

Si je ne me trompe, la même chose s'est produite en 1991 — simplement, c'étaient les libéraux à l'époque qui avaient boycotté un comité. Le comité a néanmoins poursuivi son travail. Je pense aussi qu'on peut dire que ce n'est pas une question de politique de fond qui est en jeu dans cet article. L'article 19 porte sur la signification de certains documents. C'est le premier paragraphe qui est le plus important. Dans le second, on dit: «en plus des modes de signification prévus», et on apporte simplement des précisions. Il s'agit simplement de précisions supplémentaires sur la signification de ces actes.

On constate en lisant le texte anglais qu'on mentionne deux fois la même personne. Notre juriste nous a expliqué cela et décrit les précédents et les critères de détermination d'une erreur dans le texte d'un document. Par ailleurs, nous savons que les autorités pertinentes de la Chambre des communes estiment que c'est bien le cas et que, si nous ne faisons rien, ce sont elles qui vont rectifier le texte de toute façon.

Je pense que si nous ne faisons rien, nous abdiquons en quelque sorte notre responsabilité, alors qu'on nous a bien montré en quoi elle consistait et que nous sommes bien convaincus que cette

some substantive policy issue, we would probably give greater pause to it. However, that is not really the case here, so I think it is appropriate to deal with it now.

**Senator Rompkey:** I support Senator Fraser's motion, but I wonder if it would be best to hold it until we get to the clause.

**The Chairman:** We could do that. We could instruct the law clerk now to make the necessary correction. When we come to that clause, we could move that we are passing it as corrected by the law clerk.

**Mr. Audcent:** That seems fine, Madam Chair.

**The Chairman:** In that case, I suggest we take the motion right now. Is there agreement with Senator Fraser's motion?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** No. I want to have a vote on this. I would appreciate that.

**The Chairman:** I will call the roll.

Will I do the roll call? Those honourable senators in favour of this motion will please say yea.

**Some Hon. Senators:** Yea.

**The Chairman:** Will those opposed to please say nay.

**Senator Joyal:** Nay.

**Senator Grafstein:** Please mark my abstention.

**Senator Joyal:** Please record that I voted nay.

**The Chairman:** It is not a roll call, so names are not mentioned.

**Senator Joyal:** Why is it not a roll call? I would appreciate a roll call.

**The Chairman:** Okay, we will call the roll.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Chaput?

**Senator Chaput:** Yea.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Downe?

**Senator Downe:** Yea.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Fraser?

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** Abstain.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Joyal, P.C.?

**Senator Joyal:** No.

intervention est correcte. S'il s'agissait d'une question de fond, nous y réfléchirions sans doute à deux fois. Toutefois, ce n'est vraiment pas le cas, et je pense qu'il convient donc de régler cela maintenant.

**Le sénateur Rompkey:** J'appuie la motion du sénateur Fraser, mais je me demande s'il ne faudrait pas attendre d'être arrivés à cet article.

**La présidente:** Nous pourrions le faire. Nous pourrions dire au légiste de faire la correction nécessaire. Quand nous en arriverons à cet article, nous pourrions en proposer l'adoption avec la correction.

**M. Audcent:** Cela me semble tout à fait correct, madame la présidente.

**La présidente:** Dans ce cas, je propose que nous nous prononcions maintenant sur la motion. Êtes-vous d'accord avec la motion du sénateur Fraser?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Joyal:** Non. Je voudrais un vote sur cette motion. Je vous en serais reconnaissant.

**La présidente:** Nous allons procéder par appel nominal.

Je vais passer à l'appel. Que les honorable sénateurs qui sont pour la motion veuillent bien dire oui.

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Que tous ceux qui sont contre veuillent bien dire non.

**Le sénateur Joyal:** Non.

**Le sénateur Grafstein:** Veuillez noter mon abstention.

**Le sénateur Joyal:** Veuillez noter que j'ai voté non.

**La présidente:** Ce n'est pas un vote par appel nominal, donc on ne mentionne pas de nom.

**Le sénateur Joyal:** Pourquoi n'avons-nous pas un vote par appel nominal? C'est ce que j'aurais souhaité.

**La présidente:** Bon, nous allons avoir un vote par appel nominal.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Downe?

**Le sénateur Downe:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Fraser?

**Le sénateur Fraser:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** Abstention.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Joyal, c.p.?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Milne?

**Senator Milne:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Ringuette?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Rompkey, P.C.?

**Senator Rompkey:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Smith, P.C.?

**Senator Smith:** Yes.

**The Chairman:** The motion is carried with eight in favour, one abstaining and one negative vote. Consider yourself instructed, Mr. Audcent.

Since we have no further witnesses this morning, is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-34, an act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other acts in consequence?

**Senator Grafstein:** Madam Chair, just a comment, last night, I re-read our interim report on page 2, and there was some controversy on whether it was a report or a document or whatever but I will refer to it as the eighth report. On page 2, it states "while considerable work remains to be done, the members of your committee believe that it would be useful for our colleagues in the Senate and others to have an idea of our current thinking..." Paragraph 3(j) states:

For greater certainty, the committee intends to give further consideration to the relevance of the Privacy Act, the Access to Information Act, and the Federal Court Act to the activities of the Senate ethics officer under the *Rules of the Senate*.

There are other statements here indicating that the report was a work in progress.

Now we have been told, listening in the Senate, that other witnesses are not going to be called. I think, chairman, we should have on the record an explanation as to the status of those witnesses. It was my understanding there are one or two witness that I had an interest in. I did not contact them; others did. I would like a status report from the staff, as to why we do not have other witnesses available?

Now, I want my understanding to be confirmed one way or the other that appropriate witnesses have not been able to come because of the time frames — they just were not able to change their schedules to attend on the Senate. Now, that is what I get by way of hearsay, but I would like a more formal statement from you, chair, and from the staff, as to what witnesses were called, what their difficulties were, and why we cannot fulfill — as we unanimously agreed to do — consideration on the items that we suggested and to which we agreed unanimously.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Milne?

**Le sénateur Milne:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Ringuette?

**Le sénateur Ringuette:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Rompkey, c.p.?

**Le sénateur Rompkey:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Smith, c.p.?

**Le sénateur Smith:** Oui.

**La présidente:** La motion est adoptée par huit voix pour, une contre et une abstention. Vous savez ce que vous avez à faire, monsieur Audcent.

Puisque nous n'avons pas d'autres témoins ce matin, êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour passer à l'étude article par article du projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence?

**Le sénateur Grafstein:** Madame la présidente, j'aimerais faire un simple commentaire. Hier soir, j'ai relu la page 2 de notre rapport provisoire, dont on ne sait pas trop s'il s'agit d'un rapport ou d'un document ou d'autre chose, mais que j'appellerai le huitième rapport. À la page 2, il est écrit: «bien qu'il reste encore beaucoup à faire, les membres du comité estiment qu'il serait utile à leurs collègues du Sénat, entre autres, d'avoir une idée de leur position actuelle»... et au paragraphe 3j), il est écrit:

Pour plus de certitude, le comité compte examiner plus à fond les incidences de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la Cour fédérale sur les activités de l'officier d'éthique du Sénat aux termes du *Règlement du Sénat*.

On précise encore que ce rapport est en cours d'évolution.

Or, on nous dit maintenant, d'après le Sénat, qu'on ne va pas convoquer d'autres témoins. Madame la présidente, j'estime que nous méritons une explication officielle sur le statut de ces témoins. Je croyais qu'il restait un ou deux témoins qui m'intéressaient. Je ne les ai pas contactés, d'autres l'ont fait. J'aimerais que nos collaborateurs nous fassent le point de la situation et nous expliquent pourquoi nous n'allons pas entendre d'autres témoins?

En fait, j'aimerais qu'on me confirme ou qu'on infirme le fait que les témoins pertinents n'ont pas pu venir à cause de problèmes de calendrier, parce qu'ils n'ont pas pu se libérer pour les dates où ils auraient pu comparaître devant le Sénat. Disons que c'est ce que j'ai entendu dire, mais j'aimerais que vous, madame la présidente et nos collaborateurs nous expliquiez plus officiellement quels sont les témoins qui ont été convoqués, quels ont été les problèmes rencontrés et pourquoi nous ne pouvons pas accomplir pleinement — comme nous étions pleinement convenus de le faire — l'étude des questions que nous avons suggérées et acceptées à l'unanimité.



**Senator Fraser:** I believe the clerk has already given us information about witness who could not come, and including a number of them who said they had nothing to add. I wanted to respond to the reference by Senator Grafstein to the interim report of paragraph 3(j) where we said indeed that we intended to give further consideration to the relevance to various statutes to the activities of the Senate ethics officer under the *Rules of the Senate of Canada*.

The point of this bill and the burden of this committee's deliberation is that the activities of the ethics officer will be carried out under the *Rules of the Senate of Canada*. This bill has nothing to do with the *Rules of the Senate of Canada*, nor the ethics officer's activities save the tabling of an annual report, with surely is non-controversial, since we even get to determine when he is allowed to say in the annual report. When we come to consider changes to the *Rules of the Senate*, to adopt a code, and to include instructions to the ethics officer, then I assume we will take all these various pieces of legislation into account, but it seems to me that they are not relevant to the bill now before us.

**Senator Grafstein:** I heard what the Honourable Senator said but there is direct reference in the bill to the Privacy Act, to the Access to Information Act, and to the courts. Therefore, to my recall, we have not had or received any evidence as to the impact of those provisions with respect to the bill. As well, it is in the bill; it is stated on the bill. In addition, it obviously has an implication for the officer.

For instance, today, I asked my colleague Senator Downe why I read in the newspapers today, the Ethics Officer, appointed by the Prime Minister was announcing documents or correspondence that he had with the previous minister? I believe that is all based on confidentiality yet it was in the newspapers today.

This is a concern, voted in the chamber. It was a concern raised in the committee, and we have had absolutely no evidence on that. As a matter of fact, yesterday, we had the advantage of excellent evidence by Mr. Robert Marleau, former Clerk of the House of Commons, who is now the interim Privacy Commissioner. When I raised this issue with him, he said that he was not familiar with that and as Privacy Commissioner, he did not have time to pursue that.

For the purposes of the record to say it is not relevant to the bill, it is on the face of the bill, and *prima facie*, if it is on the bill, it is relevant to the work of the committee.

**Senator Joyal:** The point I wanted to ask was that, of course, we could make reference in *Rules* to those three acts. However, if we come to the conclusion that they need to be adjusted to reflect

**Le sénateur Fraser:** Je crois que le greffier nous a déjà donné des explications sur les témoins qui ne pouvaient pas venir, notamment plusieurs d'entre eux qui ont déclaré n'avoir rien à ajouter. J'aimerais répondre à ce qu'a dit le sénateur Grafstein à propos du paragraphe 3j) du rapport provisoire dans lequel nous disons que nous avons l'intention d'approfondir notre examen de la pertinence de plusieurs lois dans le contexte des activités du commissaire à l'éthique du Sénat aux termes du *Règlement du Sénat*.

L'idée de ce projet de loi et le point principal des délibérations de notre comité sont que les activités du conseiller sénatorial en éthique doivent s'exercer dans le contexte du *Règlement du Sénat du Canada*. Or, ce projet de loi n'a rien à voir avec le *Règlement du Sénat du Canada*, pas plus que les activités de ce conseiller en éthique, à l'exception du dépôt d'un rapport annuel qui n'est certainement pas quelque chose de controversé, puisque nous déterminons même ce qu'il peut dire dans ce rapport. Quand nous en viendrons à envisager des modifications du *Règlement du Sénat*, à adopter une code et à inclure des instructions pour le conseiller en éthique, alors je pense que nous tiendrons compte de toutes ces lois, mais j'ai l'impression qu'elles n'ont rien à voir avec le projet de loi que nous examinons présentement.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai bien entendu l'honorable sénateur, mais le projet de loi mentionne directement la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux. Or, pour autant que je m'en souviens, nous n'avons entendu ou reçu aucun témoignage sur les répercussions de tout cela dans le contexte du projet de loi. Mais on en parle dans le projet de loi, on le dit dans le projet de loi. En outre, ces dispositions ont évidemment des retombées sur le conseiller en éthique.

Aujourd'hui, par exemple, j'ai demandé à mon collègue le sénateur Downe comment il se faisait que j'aie pu lire dans les journaux d'aujourd'hui que le conseiller en éthique, nommé par le premier ministre, faisait état de documents ou d'une correspondance qu'il avait eue avec le précédent ministre? J'ai l'impression que tout cela a un caractère confidentiel, et pourtant c'était dans les journaux d'aujourd'hui.

C'est un problème sur lequel notre Chambre s'est prononcée. C'est un problème qui a été évoqué au comité, mais nous n'avons reçu strictement aucun témoignage à ce sujet. En fait, hier, nous avons pu bénéficier de l'excellent témoignage de M. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, qui est actuellement commissaire à la protection de la vie privée par intérim. Quand je lui ai posé la question, il m'a dit qu'il n'était pas au courant et qu'il n'avait pas le temps de s'occuper de ce genre de choses à titre de commissaire à la protection de la vie privée.

Alors je précise pour le compte rendu que quand on dit que cela n'a rien à voir avec le projet de loi, je réponds que c'est quelque chose qui figure dans le projet de loi et a priori, si c'est mentionné dans le projet de loi, c'est pertinent pour le travail de notre comité.

**Le sénateur Joyal:** Ce que je voulais dire, c'est que nous pourrions évidemment mentionner ces trois lois dans le *Règlement*. Toutefois, si nous concluons qu'il faut le modifier

our intention, it will be too late. Rules cannot amend an act. This is the legal reality. We might want in the *Rules of the Senate of Canada* to establish some context within which the files of the registry might be conceived and might be kept according to the Privacy Act. We might want to define which aspects of the Access to Information Act will be accessible, and which aspects of the federal court, too. However, in the rules, we cannot change those acts. We are limited by the body of the statute.

It is a very important element to be part of our consideration on the basis that it is mentioned in the bill. Even the witness yesterday morning, Mr. Marleau, suggested that we might want to hear from the Privacy Commissioner. He who raised it as something we might want to investigate. It is not something that Senator Grafstein or myself created; it is part of the evidence we heard yesterday.

**The Chairman:** I would point out to the honourable senators that one of the purposes of clause-by-clause is to clear up the details. We have people here from the PCO who, when we get to that stage in our clause-by-clause deliberations, can be called to the table to answer some questions. Is that agreeable to the honourable senators?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Grafstein:** To be clear, we are not here to hear evidence alone from the government. We are here to hear evidence to give senators an opportunity to not only hear the government's side, but to hear third-party evidence. We will not have the benefit of that. We will not have the benefit of hearing from the key officers who are responsible for these statutes.

Sure, we will hear from whoever you choose to call at this moment, but to my mind, it leaves me again with the deep and uncomfortable feeling that we are flying in the face of our own recommendations to the Senate.

**The Chairman:** Thank you, Senator Grafstein. In that case, we have a motion before us to proceed to clause-by-clause consideration. Is it agreed, honourable senators?

**Senator Joyal:** No.

**Senator Grafstein:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division?

**Senator Joyal:** Can we have a recorded vote, please?

**The Chairman:** It is a roll call vote.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Milne?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Chaput?

**Senator Chaput:** Yes.

pour les rendre conformes à notre intention, ce sera trop tard. On ne peut pas modifier une loi par un règlement. C'est la réalité du droit. Nous pourrions décider de préciser dans le *Règlement du Sénat* les conditions d'élaboration et de conservation des dossiers du registre conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous pouvons très bien vouloir définir ce qui pourra être accessible dans le contexte de la Loi sur l'accès à l'information ou de la Cour fédérale. Mais nous ne pouvons pas modifier ces lois dans le Règlement. Nous sommes tenus par le texte de la loi.

C'est un élément très important dont nous devons tenir compte puisqu'il en est question dans le projet de loi. Même le témoin que nous avons entendu hier matin, M. Marleau, a dit que nous pourrions souhaiter entendre le commissaire à la protection de la vie privée. C'est lui qui a dit que nous pourrions approfondir cela. Ce n'est pas quelque chose que le sénateur Grafstein ou moi-même avons inventé, cela fait partie du témoignage que nous avons entendu hier.

**La présidente:** Je rappelle aux honorables sénateurs que l'un des objectifs de l'étude article par article, c'est de préciser les détails. Nous avons ici des représentants du BCP que nous pourrions inviter à s'approcher de la table pour répondre à nos questions lorsque nous en serons à l'étude article par article. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord avec cela?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Grafstein:** Disons clairement que nous ne sommes pas ici pour entendre seulement les témoignages des représentants du gouvernement. Nous sommes ici pour avoir l'occasion d'entendre non seulement les témoignages des témoins représentant le gouvernement, mais aussi les témoignages de tierces personnes. Or, nous n'aurons pas cet avantage. Nous n'aurons pas l'avantage d'entendre les autorités clés responsables de ces lois.

Bien sûr, nous allons entendre toutes les personnes que vous allez bien vouloir interroger maintenant, mais cela me laisse tout de même la désagréable et profonde impression que nous bafouons nos propres recommandations au Sénat.

**La présidente:** Merci, sénateur Grafstein. Cela étant, nous avons une motion nous invitant à passer à l'étude article par article. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**Le sénateur Grafstein:** Non.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Avec dissidence?

**Le sénateur Joyal:** Pourrions-nous avoir un vote par appel nominal?

**La présidente:** Vote par appel nominal.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Milne?

**La présidente:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput:** Oui.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Downe?

**Senator Downe:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Fraser?

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** No.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Joyal, P.C.?

**Senator Joyal:** No.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Ringuette?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Rompkey, P.C.?

**Senator Rompkey:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Smith, P.C.?

**Senator Smith:** Yes.

**The Chairman:** The vote is eight in favour and two against, with no abstentions. We shall proceed to clause-by-clause.

Shall the title stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is agreed. Shall clause 1 carry?

**Senator Joyal:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division.

**Senator Joyal:** No, I would like my abstention be noted, Madam Chair.

**The Chairman:** Are you abstaining, Senator Joyal?

**Senator Joyal:** No, I want to vote "no."

**The Chairman:** By roll?

**Senator Joyal:** Yes, please. I would appreciate that.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Milne?

**Senator Milne:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Chaput?

**Senator Chaput:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Downe?

**Senator Downe:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Fraser?

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** No.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Downe?

**Le sénateur Downe:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Fraser?

**Le sénateur Fraser:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** Non.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Joyal, c.p.?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Ringuette?

**Le sénateur Ringuette:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Rompkey, c.p.?

**Le sénateur Rompkey:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Smith, c.p.?

**Le sénateur Smith:** Oui.

**La présidente:** Nous avons huit oui et deux non, et aucune abstention. Nous passons à l'étude article par article.

Le titre est-il reporté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** D'accord. L'article 1 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Avec dissidence.

**Le sénateur Joyal:** Non, je tiens à ce que mon abstention soit notée, madame la présidente.

**La présidente:** Vous vous abstenez, sénateur Joyal?

**Le sénateur Joyal:** Non, je veux voter «non».

**La présidente:** Avec un vote par appel nominal?

**Le sénateur Joyal:** Oui, s'il vous plaît, c'est ce que je souhaiterais.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Milne?

**Le sénateur Milne:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Downe?

**Le sénateur Downe:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Fraser?

**Le sénateur Fraser:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** Non.



**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Joyal, P.C.?

**Senator Joyal:** No.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Ringuette?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Rompkey, P.C.?

**Senator Rompkey:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Smith, P.C.?

**Senator Smith:** Yes.

**The Chairman:** Clause 1 is carried, with eight in favour and two against.

Shall clause 2 carry?

**Senator Joyal:** No.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Senator Joyal, whenever you say "no," can I assume you are calling for a roll call vote?

**Senator Joyal:** Just for the three first clauses, the ones that deal with the Senate.

**Senator Rompkey:** Is there a simpler way of doing it?

**The Chairman:** Can we agree to apply the same vote?

**Senator Grafstein:** Our objection to these provisions is that they fly in the face of our representations of a previous committee. We do not want to feel that we are inconsistent with government policy. We are flying in the face, we believe, of our own recommendations. Therefore, we are voting "no."

That is my position. Senator Joyal can speak for himself.

For the sake of convenience, we can state, if all the senators agree, that my vote and Senator Joyal's vote will be "no" for the first three items, which deal with the heart of our committee's recommendations.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that we shall apply the eight to two vote — eight in favour, two against — to both clauses 2 and 3?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is agreed. Both clauses 2 and 3 have eight in favour and two against.

If you will permit me, I will attempt to group some of the further clauses. I turn to clauses 4 to 11.

**Senator Rompkey:** On a point of order, I wonder if, when you are grouping them, you could do as you did before and refer to the page number, so that we are all clear.

**The Chairman:** I shall be sheafing through vigorously as we go.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Joyal, c.p.?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Ringuette?

**Le sénateur Ringuette:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Rompkey, c.p.?

**Le sénateur Rompkey:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Smith, c.p.?

**Le sénateur Smith:** Oui.

**La présidente:** L'article 1 est adopté par huit voix contre deux.

L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Joyal:** Non.

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** Sénateur Joyal, à chaque fois que vous dites «non», j' imagine que vous demandez un vote par appel nominal?

**Le sénateur Joyal:** Uniquement pour les trois premiers articles, ceux qui concernent le Sénat.

**Le sénateur Rompkey:** Y a-t-il un façon plus simple de faire les choses?

**La présidente:** Pouvons-nous convenir d'appliquer le même résultat aux autres votes?

**Le sénateur Grafstein:** Nous nous opposons à ces dispositions parce qu'elles contredisent ce que nous avons dit dans un précédent comité. Nous ne voulons pas avoir le sentiment de ne pas respecter la politique gouvernementale. Nous avons l'impression de bafouer nos propres recommandations. C'est pourquoi nous votons «non».

Telle est ma position. Le sénateur peut parler pour lui-même.

Pour faciliter les choses, nous pouvons décider, si tous les sénateurs sont d'accord, que moi-même et le sénateur Joyal allons voter «non» sur les trois premiers articles, qui vont au coeur des recommandations de notre comité.

**La présidente:** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour appliquer le vote de huit voix contre deux aux articles 2 et 3?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** C'est d'accord. Les articles 2 et 3 sont adoptés par huit voix contre deux.

Si vous me le permettez, je vais essayer de regrouper plusieurs autres articles. Je passe aux articles 4 à 11.

**Le sénateur Rompkey:** J'invoque le Règlement. Lorsque vous regroupez des articles, auriez-vous l'obligeance de mentionner le numéro de la page, comme vous l'avez déjà fait, pour clarifier les choses?

**La présidente:** Je vais tourner frénétiquement les pages.

**Senator Rompkey:** The numbers are incomprehensible.

**The Chairman:** Clause 4 is on page 4. That carries through to clause 11 on page 13. These are the clauses that refer only to the House of Commons.

Shall clauses 4 to 11 carry?

**Senator Joyal:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On division.

Shall clause 12 carry?

Clause 12, at pages 13 and 14, is the one in which we have instructed the law clerk to correct the parchment error in 19(2) on page 14 at line 26.

**Senator Smith:** Madam Chair, please tell us every page. Are we on page 12 now?

**The Chairman:** We are on pages 13 and 14. Clause 12 begins at the bottom of page 13. Ignore that "18" below it. It carries on down through to line 40 on page 14.

**Mr. James R. Robertson, Principal, Law and Government Division, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:** To clarify, the clauses of this bill are the ones in bold type. They are numbered consecutively.

Some people are having trouble with which sections we are dealing with.

**Senator Rompkey:** The numbers "19" and "13" on page 14 are both in bold type.

**The Chairman:** As are "12" and "18" on page 13.

**Senator Rompkey:** That is something we should bring to the attention of the Privy Council.

**The Chairman:** Certainly. This method of lack of indentation or differentiating the indentation on these things is appallingly difficult to follow.

**Senator Grafstein:** In the past, we did have a practice of explanation of the various clauses beside it. We have dropped that explanation. There used to be a process of earlier drafting masters where they gave an explanation of the changes so that we could follow not just the numbers but also follow where it was changed and why.

**The Chairman:** I believe that was in one of the earlier draft versions. It may be what the House of Commons gets before it comes to us, and then it comes to us as passed by them.

**Senator Grafstein:** It has been in both instances and that practice has fallen in disrepair.

**The Chairman:** That practice was of tremendous help when going through a bill.

**Le sénateur Rompkey:** Les chiffres sont incompréhensibles.

**La présidente:** L'article 4 est à la page 4. Ensuite, nous allons jusqu'à l'article 11, page 13. Ce sont les articles qui concernent uniquement la Chambre des communes.

Les articles 4 à 11 sont-ils adoptés?

**Le sénateur Joyal:** Avec dissidence.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Avec dissidence.

L'article 12 est-il adopté?

L'article 12, pages 13 et 14, est celui pour lequel nous avons chargé notre légiste de rectifier l'erreur figurant au paragraphe 19(2), page 14, ligne 26 du texte anglais.

**Le sénateur Smith:** Madame la présidente, pouvez-vous nous mentionner la page à chaque fois. Nous sommes à la page 12 actuellement?

**La présidente:** Nous en sommes aux pages 13 et 14. L'article 12 commence au bas de la page 13. Ne tenez pas compte du chiffre «18» juste en dessous. Il continue jusqu'à la ligne 24, page 14.

**M. James R. Robertson, analyste principal, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement:** Je précise que les articles du projet de loi sont en caractères gras. Ils sont numérotés consécutivement.

Certaines personnes ont du mal à s'y retrouver dans les articles que nous examinons.

**Le sénateur Rompkey:** À la page 14, les numéros «19» et «13» sont en caractères gras.

**La présidente:** De même que les numéros «12» et «18» à la page 13.

**Le sénateur Rompkey:** C'est quelque chose que nous devrions signaler au Conseil privé.

**La présidente:** Certainement. Avec cette façon de ne pas utiliser de retrait pour distinguer les choses, il est effroyablement difficile de s'y retrouver.

**Le sénateur Grafstein:** Jadis, il y avait une explication à côté des articles. Ces explications ont disparu. Jadis, des rédacteurs érudits expliquaient les changements, et nous pouvions non seulement suivre la numérotation, mais aussi comprendre ce qu'on avait changé et pourquoi.

**La présidente:** Je pense que c'était le cas dans une des ébauches précédentes. Peut-être que c'est sous cette forme que le texte est présenté à la Chambre des communes, et que nous le recevons tel qu'il a été adopté par les députés.

**Le sénateur Grafstein:** C'est une pratique qui a disparu dans les deux cas.

**La présidente:** Elle était pourtant incroyablement utile lorsque nous examinions un projet de loi.

**Senator Grafstein:** This is unfair to all senators. We try to read this and we cannot even really decide how to vote.

**The Chairman:** We are starting once again on page 13, clause 12, which refers to sections 18 and 19 of the bill. We have instructed the law clerk to alter 19(2) on line 26 to agree with the French version and with the intent of the entire clause.

Are we agreed, then, that clause 12 carry?

**Senator Joyal:** On division.

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is agreed, on division.

**Senator Grafstein:** Madam Chairman, on that point, can I note my abstention? I am just not clear about that. I do not want to disagree or agree.

**The Chairman:** Your abstention has been noted, but it is on division.

**Senator Grafstein:** That is fine.

**Senator Joyal:** Please add my name on division along with Senator Grafstein, please.

**The Chairman:** Certainly. Shall clauses 13, beginning at the bottom of page 14, to 42 carry?

**Senator Rompkey:** Are they all House of Commons?

**The Chairman:** That is the consequential amendments to other bills. It is both House of Commons and Senate. These are all consequential amendments.

**Senator Smith:** Clause 42 is on what page?

**The Chairman:** The last page, on page 32. These are consequential amendments to the Lobbyists Registration Act.

**Senator Fraser:** We have already done some?

**The Chairman:** Yes, we have done some. The Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act, the Lobbyists Registration Act, the Non-smoker's Health Act, the Official Languages Act, the Parliamentary Employment and Staff Relations Act, the Privacy Act and the Radiocommunication Act.

[Translation]

**Senator Gauthier:** I have a question about official languages. This bill deals with both Houses of Parliament. On page 20, line 40, the amendment dealing with official languages says that "le conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique" are federal institutions.

It doesn't say that the ethics officer for the House of Commons is also a federal institution. Is it included or is it simply...? Do you understand what I mean?

**Le sénateur Grafstein:** C'est injuste pour tous les sénateurs. Nous avons beau lire ce texte, il est impossible de savoir comment voter.

**La présidente:** Nous en revenons à l'article 12, page 13, qui concerne les articles 18 et 19 de la loi. Nous avons dit à notre légiste de modifier le paragraphe 19(2) à la ligne 26 du texte anglais pour le rendre conforme à la version française et à l'intention de l'ensemble de l'article.

Nous sommes donc d'accord pour adopter l'article 12?

**Le sénateur Joyal:** Avec dissidence.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** L'article est adopté avec dissidence.

**Le sénateur Grafstein:** Madame la présidente, puis-je souligner que je m'abstiens ici? Je ne comprends pas bien ce qu'il en est. Je ne veux être ni d'accord, ni en désaccord.

**La présidente:** Votre abstention est notée, mais l'article est adopté avec dissidence.

**Le sénateur Grafstein:** C'est bien.

**Le sénateur Joyal:** Veuillez ajouter mon nom à celui du sénateur Grafstein là où vous dites qu'il est adopté avec dissidence.

**La présidente:** Certainement. Les articles 13 à 42, à partir du bas de la page 14, sont-ils adoptés?

**Le sénateur Rompkey:** Ils concernent tous la Chambre des communes?

**La présidente:** Ce sont des révisions consécutives d'autres lois. Il s'agit à la fois de la Chambre des communes et du Sénat. Ce sont tous des amendements corrélatifs.

**Le sénateur Smith:** À quelle page se trouve l'article 42?

**La présidente:** À la dernière page, la page 32. Ce sont tous des amendements corrélatifs à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

**Le sénateur Fraser:** Nous en avons déjà vu plusieurs?

**La présidente:** Oui. Nous nous sommes déjà occupés de ce qui concerne la Loi sur la saisie-arrest et la distraction de pensions, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, la Loi sur la santé des non-fumeurs, la Loi sur les langues officielles, la Loi sur les relations de travail au Parlement, la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur la radiocommunication.

[Français]

**Le sénateur Gauthier:** J'ai une question au sujet des langues officielles. Ce projet de loi touche les deux Chambres. À la page 20, ligne 40, l'amendement traitant des langues officielles dit que: « le conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique », forment une institution fédérale.

Il n'est pas dit que le conseiller en éthique de la Chambre des communes est une institution fédérale. Est-ce inclus ou si c'est simplement ...? Comprenez-vous mon point?



[English]

**The Chairman:** I do not understand, but I understand that our parliamentary library researchers do.

**Mr. Robertson:** My understanding is that the House of Commons and the Senate are already included in the Official Languages Act. This amendment is designed to ensure that these two new offices will come within the definition of a federal institution. There is a specific reference to the Senate ethics officer because this is a separate officer for the Senate. The House of Commons will not have a separate officer; instead, the ethics commissioner will apply to both the House of Commons and to the Government of Canada for public office-holders. There is no need to specifically refer to any Ethics Counsellor for the House of Commons. This office, which is created by this statute, will apply to the House of Commons.

**The Chairman:** Are you satisfied, Senator Gauthier?

**Senator Gauthier:** That is not my problem.

**The Chairman:** Perhaps before we get into this, we should deal with clauses 13 to 25 before we come to the Official Languages Act, if you wish. It is clauses 13 to 25.

Shall clauses 13 to 25 carry?

**Senator Joyal:** On division.

**The Chairman:** Agreed on division, I assume?

**Senator Joyal:** On division, if I can shout louder.

**The Chairman:** Okay.

We are now at clauses 26 to 42.

**Senator Fraser:** I think I understand the point that Senator Gauthier was making. You will see that in the English version, a subparagraph is being amended, and in the French version, it lists the whole definition. I have a recollection that the way the Official Languages Act is written, in the English version, the definitions are set out in numbered subsections; all the institutions are listed separately. In the French version, they are all lumped into one definition, so that, for purposes of clarity, the whole definition is listed in our French version, but does not need to be in the English version. I hope that makes sense.

**The Chairman:** Does that help you, Senator Gauthier?

**Senator Gauthier:** That makes sense. I have to add that I am partly responsible for the having the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament included in the Official Languages Acts in 1988, as Mr. Robertson will probably verify. I just wanted to make that point.

**The Chairman:** You have done a great deal for the advancement of the French language in Canada.

Shall clauses 26 to 42 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**La présidente:** Je ne comprends pas, mais je crois que les attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement comprennent.

**M. Robertson:** Pour autant que je sache, la Chambre des communes et le Sénat sont déjà inclus dans la Loi sur les langues officielles. L'amendement vise à faire en sorte que les deux nouveaux bureaux correspondent à la définition d'une institution fédérale. On fait spécifiquement mention du conseiller sénatorial en éthique parce qu'il s'agit d'un agent distinct pour le Sénat. La Chambre des communes n'aura pas d'agent distinct; le commissaire à l'éthique s'occupera à la fois de la Chambre des communes et des titulaires de charge publique au gouvernement du Canada. Il n'est pas nécessaire de mentionner spécifiquement le conseiller à l'éthique de la Chambre des communes. Le Commissariat à l'éthique créé par cette loi couvrira la Chambre des communes.

**La présidente:** Êtes-vous satisfait, sénateur Gauthier?

**Le sénateur Gauthier:** Ce n'est pas mon problème.

**La présidente:** Peut-être devrions-nous nous occuper des articles 13 à 25 avant d'en arriver à la Loi sur les langues officielles, si vous voulez bien. Nous en sommes aux articles 13 à 25.

Les articles 13 à 25 sont-ils adoptés?

**Le sénateur Joyal:** Avec dissidence.

**La présidente:** Adoptés avec dissidence, je pense?

**Le sénateur Joyal:** Avec dissidence, à haute et forte voix.

**La présidente:** Bon.

Nous en sommes aux articles 26 à 42.

**Le sénateur Fraser:** Comme vous pouvez le constater, dans la version anglaise, on modifie un simple alinéa alors qu'en français on donne toute la définition. Si je me souviens bien, dans le texte anglais de la Loi sur les langues officielles, les définitions sont données tout au long d'une série d'alinéas numérotés, et toutes les institutions sont présentées séparément, alors que dans le texte français, elles sont toutes regroupées au sein d'une définition de sorte que, pour des raisons de clarté, on a toute la définition dans le texte français du projet de loi alors qu'on n'a pas besoin de l'avoir dans l'anglais. J'espère que vous me comprenez.

**La présidente:** Est-ce que cela vous aide, sénateur Gauthier?

**Le sénateur Gauthier:** C'est logique. J'ajoute que c'est en partie à cause de moi que la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement ont été inclus dans la Loi sur les langues officielles en 1988, comme M. Robertson le vérifiera probablement. Je voulais simplement le préciser.

**La présidente:** Vous avez beaucoup contribué à la promotion du français au Canada.

Les articles 26 à 42 sont-ils adoptés?

**Des voix:** D'accord.

**Senator Joyal:** On division. That is the one dealing with the Privacy Act, as I see at page 23, clause 35.

**Senator Grafstein:** Again, chairman, this is another example for all honourable senators of lack of information and lack of evidence on this particular point. It is not clear as to the application of the Privacy Act as it applies to the statute and to the work and the activities of the future officers or commissioners. It is just not clear, nor is it as it applies to the Access to Information Act.

**The Chairman:** Thank you, Senator Grafstein.

Clauses 26 to 42 have carried, on division.

**Senator Grafstein:** One final comment: There is a reference there to "ethics counsellor." I did not quite understand the explanation given by our staff about the word "ethics counsellor." Why does it appear the way it appears? Perhaps we should get that. The word "ethics counsellor" appears nowhere else in the statute.

**The Chairman:** I would point out that we have already taken and recorded the vote on this, but if you want an explanation now, that is okay.

**Senator Grafstein:** No, that is okay. I just wanted to note that.

**Senator Smith:** Let us get the explanation.

**The Chairman:** That is what I am just saying.

**Senator Joyal:** It might be another parchment error. They seem to be frequent.

**The Chairman:** I am turning to the Library of Parliament people for an answer.

**Ms. Margaret Young, Researcher, Law and Government Division, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:** Those organizations are institutions that are covered by the Privacy Act. They are listed in the schedule to the act. Currently, the ethics counsellor is listed on that schedule. That means that the Privacy Act applies to that office. However, that office will cease to exist once the new regime comes into place. Since the office will no longer exist, the office is taken out of the schedule.

In terms of the Senate ethics officer and the ethics commissioner, you will notice that they are not going under the Privacy Act nor in a different context — you were raising the Access Act — they are not going into that schedule, either. That means that neither the Access to Information Act nor the Privacy Act will have any applicability to the office of the Senate ethics officer or the ethics commissioner.

**Le sénateur Joyal:** Avec dissidence. C'est là qu'il y a celui qui concerne la Loi sur la protection des renseignements personnels, à la page 23, article 35.

**Le sénateur Grafstein:** Encore une fois, madame la présidente, nous avons ici un autre exemple du manque d'information et de témoignages dont tous les sénateurs auraient eu besoin sur ce point particulier. On ne sait pas trop comment la Loi sur la protection des renseignements personnels va s'appliquer à cette loi et aux travaux et activités des futurs agents ou commissaires. Ce n'est pas clair, pas plus que dans le cas de la Loi sur l'accès à l'information.

**La présidente:** Merci, sénateur Grafstein.

Les articles 26 à 42 sont adoptés avec dissidence.

**Le sénateur Grafstein:** Une dernière remarque. On parle ici du «conseiller en éthique». Je ne comprends pas l'explication que nous ont donnée nos adjoints à propos de cette expression. Pourquoi apparaît-elle comme cela? Peut-être faudrait-il nous le dire. L'expression «conseiller en éthique» n'apparaît nulle part ailleurs dans la loi.

**La présidente:** Je vous signale que nous avons déjà voté et enregistré le vote sur cet article, mais si vous voulez avoir une explication, soit.

**Le sénateur Grafstein:** Non, c'est bon. Je voulais simplement soulever ce point.

**Le sénateur Smith:** Demandons l'explication.

**La présidente:** C'est ce que je dis.

**Le sénateur Joyal:** C'est peut-être encore une fois une erreur dans le parchemin. Elles ne manquent pas.

**La présidente:** Les représentants de la Bibliothèque du Parlement vont pouvoir nous répondre.

**Mme Margaret Young, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement:** Ces organisations sont des institutions couvertes par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Elles sont énumérées à l'annexe de cette loi. Actuellement, le conseiller en éthique figure dans cette liste. Autrement dit, il tombe sous le coup de cette loi, mais ce bureau va disparaître quand le nouveau régime entrera en vigueur. Comme il n'existera plus, on le supprime de l'annexe.

Pour ce qui est du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire à l'éthique, vous remarquerez qu'ils ne sont pas mentionnés dans l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels ni d'ailleurs dans celle de la Loi sur l'accès à l'information, puisque vous avez évoqué cet autre contexte. Autrement dit, ni la Loi sur l'accès à l'information, ni la Loi sur la protection des renseignements personnels ne s'appliqueront aux fonctions du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire à l'éthique.

**Senator Joyal:** I agree with that, but I do not see why we have «Ethics Counsellor» and «ethics officer.» It seems to me that the ethics counsellor is the translation for the «conseiller en éthique,» while, in fact, in the Senate as I read the bill, it is ethics officer.

**Mr. Robertson:** This is the existing position held by Mr. Wilson. He is the Ethics Counsellor. His office will cease to exist upon proclamation of this bill. Therefore, they have to delete the reference in the schedule to his office.

**Senator Joyal:** Where, then, in the act does the ethics officer or conseiller en éthique exclude it from the act? We are excluding one that exists already.

**The Chairman:** There are no others that exist already.

**Senator Joyal:** No, but once the act is passed, there will be one — that is, if the act is passed.

**Ms. Young:** You will notice that the act is being amended by striking out the Ethics Counsellor. In other words, he was on the schedule; therefore, he was covered by the Privacy Act. The Senate ethics officer and the ethics commissioner will not be on the schedule. Therefore, the Privacy Act will have no application to them. It is exactly the same situation with the Access to Information Act. If you are not on the schedule — and the Senate ethics officer is not — the act has no applicability to the office.

**Senator Grafstein:** Just to conclude, that raises my point — namely, that what senators believe was previously covered is no longer covered under the new statute.

Regarding the privacy issue, we are doing the reverse of what was done before as opposed to dealing with the substance of what the senators were dealing with there; we are doing exactly the reverse.

I should like to point that out to honourable senators. That is one of the reasons I am proceeding on division. This has not been thought out.

**The Chairman:** Thank you.

Clauses 26 to 42 have carried on division.

Shall the title carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** On division.

**The Chairman:** Is it agreed that this bill be adopted with appended instructions to the law clerk concerning a parchment error?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** I request a vote, Madam Chair.

**The Chairman:** We want a roll call on this one.

**Mr. Armitage:** Honourable Senator Milne?

**Le sénateur Joyal:** Je suis d'accord, mais je ne vois pas pourquoi nous avons «Ethics Counsellor» d'un côté et «ethics officer» de l'autre. J'ai l'impression que «ethics counsellor» est la traduction de «conseiller en éthique», alors que dans le projet de loi tel que je le lis, nous avons un «ethics officer».

**M. Robertson:** C'est le titre du poste actuel qu'occupe M. Wilson. Il est conseiller en éthique. Sa fonction disparaîtra quand ce projet de loi sera proclamé. Il faut donc supprimer cette mention dans l'annexe.

**Le sénateur Joyal:** Mais où dit-on dans la loi que le «ethics officer», ou «conseiller en éthique» sera exclu de l'application de cette loi? Nous sommes en train d'exclure celui qui existe déjà.

**La présidente:** Mais il n'y en a pas d'autre actuellement.

**Le sénateur Joyal:** Non, mais quand la loi sera adoptée, il y en aura un — si la loi est adoptée, évidemment.

**Mme Young:** Vous remarquerez qu'on modifie la loi en supprimant la mention du conseiller en éthique. Autrement dit, il était mentionné dans l'annexe et il était donc visé par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique ne seront pas mentionnés dans l'annexe. Par conséquent, la Loi sur la protection des renseignements personnels ne s'appliquera pas à eux. C'est exactement la même chose dans le cas de la Loi sur l'accès à l'information. Si vous n'êtes pas mentionné dans l'annexe — et le conseiller sénatorial en éthique ne l'est pas — la loi ne s'applique pas à votre bureau.

**Le sénateur Grafstein:** Pour conclure, cela confirme ce que je disais, c'est-à-dire que ce qui était couvert précédemment dans l'esprit des sénateurs ne le sera plus avec la nouvelle loi.

En ce qui concerne la question des renseignements personnels, nous faisons le contraire de ce qui se faisait auparavant au lieu d'aller au fond de la question que se posaient les sénateurs; nous faisons exactement le contraire.

Je voulais le signaler aux honorables sénateurs. C'est une des raisons pour lesquelles j'exprime ma dissidence. Ceci n'a pas été mûrement réfléchi.

**La présidente:** Merci.

Les articles 26 à 42 sont adoptés avec dissidence.

Le titre est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Joyal:** Avec dissidence.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord pour que le projet de loi soit adopté avec instructions pour le légiste de rectifier une erreur dans le parchemin?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Joyal:** Je demande un vote, madame la présidente.

**La présidente:** Nous allons procéder à un vote par appel nominal.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Milne?



**The Chairman:** Yes.

**Mr. Armitage:** Honourable Senator Chaput?

**Senator Chaput:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Downe?

**Senator Downe:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Fraser?

**Senator Fraser:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** Abstain.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Hubley?

**Senator Hubley:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Joyal, P.C.?

**Senator Joyal:** Abstain.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Ringuette?

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Rompkey, P.C.?

**Senator Rompkey:** Yes.

**Mr. Armitage:** The Honourable Senator Smith, P.C.?

**Senator Smith:** Yes.

**The Chairman:** It is carried with eight in favour and two abstentions.

Is it agreed that the chair report this bill, with appended instructions to the law clerk concerning a parchment error, at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** Abstention.

**Senator Grafstein:** Abstention.

**The Chairman:** The same vote will apply; eight in favour and two abstentions.

**The Chairman:** I thank you, senators. This has been an extremely difficult proceeding for all of us. I just wish to repeat, once again, that I am very, very sorry that Her Majesty's loyal opposition has chosen to boycott this meeting. I think that is deplorable and regrettable.

**Senator Grafstein:** To be fair, in the absence of the opposition, I do not think it is fair for us, based on the evidence we have, to designate the fact that they are not here as a boycott. That is unfair. It is fair to note that they are not here and that we have no rationale for their absence other than what they said yesterday in the house.

**The Chairman:** That is true.

**Senator Grafstein:** To say that is a boycott is not being fair to the opposition.

**La présidente:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Chaput?

**Le sénateur Chaput:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Downe?

**Le sénateur Downe:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Fraser?

**Le sénateur Fraser:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** Abstention.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Hubley?

**Le sénateur Hubley:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Joyal, c.p.?

**Le sénateur Joyal:** Abstention.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Ringuette?

**Le sénateur Ringuette:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Rompkey, c.p.?

**Le sénateur Rompkey:** Oui.

**M. Armitage:** L'honorable sénateur Smith, c.p.?

**Le sénateur Smith:** Oui.

**La présidente:** Motion adoptée par huit voix contre deux.

Êtes-vous d'accord pour que la présidence fasse rapport de ce projet de loi avec instructions pour le légiste de corriger une erreur dans le parchemin, à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Joyal:** Abstention.

**Le sénateur Grafstein:** Abstention.

**La présidente:** Le même résultat de vote s'appliquera: huit pour et deux abstentions.

**La présidente:** Je vous remercie, sénateurs. Ce cheminement a été très pénible pour tous. Je tiens à répéter une fois de plus que je suis profondément désolée que l'Opposition loyale de Sa Majesté ait choisi de boycotter cette réunion. Je pense que c'est déplorable et regrettable.

**Le sénateur Grafstein:** Honnêtement, en l'absence de l'opposition, je pense qu'il n'est pas équitable, au vu des informations dont nous disposons, de qualifier de boycott leur absence. Ce n'est pas juste. Ce qui est correct, c'est de noter qu'ils ne sont pas là et que nous n'avons pas d'autre explication pour leur absence que ce qu'ils ont dit hier à la Chambre.

**La présidente:** C'est vrai.

**Le sénateur Grafstein:** Parler de boycott, c'est injuste pour l'opposition.

**The Chairman:** You are correct, Senator Grafstein. I stand corrected and I withdraw my remarks, if I may, from the official record.

The committee adjourned.

**La présidente:** Vous avez raison, sénateur Grafstein. Je reconnais mon erreur et je vais retirer mes remarques, si c'est possible, du compte rendu officiel.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

#### APPEARING

**Tuesday, October 28, 2003:**

The Honourable Sharon Carstairs, P.C., Leader of the Government  
in the Senate.

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and  
Leader of the Government in the House of Commons.

#### WITNESSES

**Tuesday, October 28, 2003:**

*From the Privy Council Office:*

Mr. Mitch Bloom, Privy Council Officer;

Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations.

**Wednesday, October 29, 2003:**

*From the Senate of Canada:*

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

**Thursday, October 30, 2003:**

*As individuals:*

Mr. Robert Marleau, Former Clerk of the House of Commons;

Mr. Joseph Maingot.

#### COMPARAISSENT

**Le mardi 28 octobre 2003:**

L'honorable Sharon Carstairs, c.p., leader du gouvernement  
au Sénat.

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du  
gouvernement à la Chambre des communes.

#### TÉMOINS

**Le mardi 28 octobre 2003:**

*Du Bureau du Conseil privé:*

M. Mitch Bloom, agent du Conseil privé;

M. Ron Wall, directeur des relations parlementaires.

**Le mercredi 29 octobre 2003:**

*From the Senate of Canada:*

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

**Le jeudi 30 octobre 2003:**

*À titre personnel:*

M. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes

M. Joseph Maingot.







Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Standing Committee on*

*Comité permanent du*

# Rules, Procedures and the Rights of Parliament

# Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

*Chair:*  
The Honourable LORNA MILNE

*Présidente:*  
L'honorable LORNA MILNE

INDEX

INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

*(Issues Nos. 1 to 18 inclusive)*

*(Fascicules n<sup>os</sup> 1 à 18 inclusivement)*



Prepared by

Ariane Bissonnette

Information and Document Resource Service

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

Compilé par

Ariane Bissonnette

Service de ressources d'information et de documentation,

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

## SENATE OF CANADA

Rules, Procedures and the Rights of Parliament,  
Standing Committee  
2nd Session, 37th Parliament, 2002-03

### INDEX

(Issues 1-18 inclusive)

Numbers in bold refer to the issue number.

**R:** Issue number followed by **R** refers to the report contained within that issue.

### COMMITTEE

#### Rules, Procedures and the Rights of Parliament, Standing Committee Motions and agreements

Adjournment without hearing the witness, **18:11,79**  
Bill C-15, clause-by-clause examination, reporting as amended, **14:4-5,38-41**  
Bill C-34, **18:12-4,118-32**  
Breaking down order of reference referring Fourteenth Report of last session to current Committee into separate elements, **4:3**  
Budget, **3:12; 8:4,30**  
Chair to report to Senate, **1:8; 3:13**  
Committee to hear from Ethics Commissioner followed by clause-by-clause consideration of bill, **14:3**  
Committee to hear from Mark Audcent, **18:5**  
Committee to meet to hear testimony from witnesses from the United Kingdom, **15:5**  
Debate to continue at next meeting, **18:6**  
Document entitled "Vaid: The Need to Consider the Parliamentary Authorities", filing as an exhibit and printing as an appendix, **17:3**  
Document exploring issues, positions and options before the Committee, drafting and circulating, **18:8**  
Document (extract from journals of House of Commons, 1873), distribution, **18:7**  
Draft agenda, **2:3-4; 8:4; 9:3; 17:4**  
Draft interim report, **11:4-5**  
Draft report, **1:7-8; 2:3-4,8; 3:11-2; 4:4-5; 16:4**  
Drafting subcommittee, establishment, **18:8**  
Final synthesis, preparation for consideration of Committee, **18:9**  
General working paper outlining issues and options with respect to appeal process, drafting, **17:3**  
*In camera* transcripts, release to Internal Economy, **18:9**  
Interim report, tabling, **10:5,49-52**  
Legal opinion and background study on the subject of parliamentary privilege, preparation, **9:3**  
List of suggestions and options reflecting work done by Committee in past session on video and tele-conferencing, drafting, **2:4**  
Meeting during the summer adjournment by teleconference, **17:4**  
Meeting to hear witnesses from the United Kingdom, **15:5**  
Mr. Audcent to continue discussion of issues raised by his initial presentation, **5:7**  
Mr. Audcent to provide further information on the privileges of the Senate, **5:7**  
Motion of Senator Robichaud, agreement to let this item stand, **17:3**  
No votes to be held before all witnesses are heard, **5:6-8**  
Non printing of proceedings, **3:10**  
Organization meeting, **1:4-6,12-7**  
Possibility of Monday sittings for the purposes of studying the ethics package, **3:10**  
Report, presentation to Senate, **4:5**  
Reprinted *Rules of the Senate*, tabling in the Senate, **12:5**  
Rescheduling of witnesses, **8:4**  
Rule 95(2) and (3), suspension pending final report on this order of reference, **1:7**  
*Rules of the Senate*, exploration of revised index, **12:5,29-30**  
Senator Fraser to represent the Committee along with a member to be named by the Opposition, **18:9**

## SÉNAT DU CANADA

Règlement, procédure et droits du Parlement,  
Comité permanent  
2<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 2002-2003

### INDEX

(Fascicules 1-18 inclusivement)

Les numéros en caractère gras indiquent les fascicules.

**R:** Le numéro de fascicule suivi d'un **R** réfère au rapport contenu dans ce fascicule.

### COMITÉ

#### Règlement, procédure et droits du Parlement, Comité permanent

Motions et conventions  
Ajournement sans entendre le témoin, **18:11,79**  
Aucun vote n'aura lieu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus, **5:6-8**  
Avis juridique et étude de fond sur la question du privilège parlementaire, préparation, **9:3**  
Budget, **3:12; 8:4,30**  
Comité entendra le Commissaire à l'éthique avant de passer à l'étude article par article du projet de loi, **14:3**  
Comité entendra le témoignage de Mark Audcent, **18:5**  
Comité se réunira pour entendre des témoins du Royaume-Uni, **15:5**  
Débat se poursuivra à la prochaine séance, **18:6**  
Division en plusieurs éléments de l'ordre de renvoi qui propose que le quatorzième rapport déposé lors de la dernière session soit examiné par le comité, **4:3**  
Document de travail général où seront recensées les questions et les options relatives au processus d'appel, rédaction, **17:3**  
Document explorant les questions, positions et options soumises au comité, production et distribution, **18:8**  
Document (extrait des journaux de la Chambre des communes de 1873), distribution, **18:7**  
Document intitulé "Vaid: The Need to Consider the Parliamentary Authorities", dépôt à titre de pièce et impression en annexe, **17:3**  
Ébauche de rapport, **1:7-8; 2:3-4,8; 3:11-2; 4:4-5; 16:4**  
Ébauche de rapport provisoire, **11:4-5**  
Ébauche d'ordre du jour, **8:4; 9:3; 17:4**  
Liste de suggestions et d'options à la lumière des travaux effectués par le comité au cours de la dernière session au sujet de l'enregistrement vidéo et des téléconférences, compilation, **2:4**  
M. Audcent continuera de discuter des points soulevés par son exposé initial, **5:7**  
M. Audcent fournira un supplément d'information concernant les privilèges du Sénat, **5:7**  
Motion déposée par le sénateur Robichaud demeurera à l'ordre du jour, **17:3**  
Non impression des délibérations, **3:10**  
Paragraphe 95(2) et (3), suspension de l'application en attendant la présentation d'un rapport définitif au sujet de cet ordre de renvoi, **1:7**  
Personnel autorisé à demeurer dans la pièce, **9:3; 15:3-4; 16:5; 17:3-4; 18:5-9**  
Possibilité de tenir des séances le lundi afin d'étudier le document sur l'éthique, **3:10**  
Président fera rapport au Sénat, **1:8; 3:13**  
Projet de loi C-15, étude article par article, rapport tel que modifié, **14:4-5,38-41**  
Projet de loi C-34, **18:12-4,118-32**  
Rapport, présentation au Sénat, **4:5**  
Rapport provisoire, présentation, **10:5,49-52**  
*Règlement du Sénat*, examen d'un index révisé, **12:5,29-30**  
Reporter l'audience des témoins, **8:4**  
Réunion d'organisation, **1:4-6,12-7**  
Réunion par téléconférence pendant la relâche parlementaire de l'été, **17:4**



## Motions and agreements – *Cont'd*

- Staff to remain, 9:3; 15:3-4; 16:5; 17:3-4; 18:5-9
- Third Report, presentation, 2:3
- Orders of reference
  - Bill C-15, 12:3
  - Bill C-34, 18:3-4
- Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 3:8
- Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:8-9
- Fourteenth Report presented in First Session of 37th Parliament, recommendations and proposed rules, 3:3-8
- Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:3
- National Security and Defence, Standing Senate Committee, 3:3
- Parliamentarians, code of conduct, 5:3-5
- Procedure, 18:66-79, 119-23, 132-3
- Questions of privilege and points of order
  - Meetings, schedule, Senator Stratton, 3:29; 10:15
  - No opposition member present, Senator Joyal, 18:79
  - Oliver-Milliken report, recommendation, Senator Joyal, 5:34
  - Witnesses, questioning time, Senator Stratton, 10:21-2
- Reports to Senate
  - Bill C-15, with amendment, 14:6
  - Bill C-34, without amendment, but with a note, 18:15
  - Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 4:6-8
  - Expenses incurred during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament, 1:9-11
  - Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:15-6
  - Government Ethics Initiative: Interim Report*, 11:7
  - Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:11; 3:14-5
  - National Security and Defence, Standing Senate Committee, 2:5
  - Reports of committees, tabling, 2:5-7
  - Rules of the Senate*, updated version, April 2003, 12:6

## SENATORS

### Andreychuk, Hon. Raynell, Deputy Chairman of the Committee

- Bill C-15, 12:17-9,24-5; 13:46; 14:35-7,40
- Bill C-34, 18:18-21,32-5,38,45,48-50
- Committee, procedure, 18:66-9,78-9
- Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 3:19,24-5
- Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:32-3
- Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:19-21
- Organization meeting, 1:13-5
- Parliamentarians, code of conduct, 6:14-5,47-8; 7:12-4; 8:11,14,25-6; 15:48; 16:8-10,49
- Reports of committees, tabling, 1:23-31,36
- Rules of the Senate*, revision, 12:30-2

### Austin, Hon. Jacob

- Parliamentarians, code of conduct, 9:15

### Bacon, Hon. Lise

- Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:23
- Organization meeting, 1:12
- Reports of committees, tabling, 1:33-4

### Beaudoin, Hon. Gérald A.

- Bill C-34, 18:41-2,47-50
- Committee, procedure, 18:71-2
- Parliamentarians, code of conduct, 11:19-21,30-1

### Bryden, Hon. John G.

- Parliamentarians, code of conduct, 10:64

### Chaput, Hon. Maria

- Bill C-34, 18:121,124-5,132

### Cools, Hon. Anne Clare

- Bill C-34, 18:60-5
- Parliamentarians, code of conduct, 11:20,33-4

## Motions and conventions - *Suite*

- Réunion pour entendre des témoins du Royaume-Uni, 15:5
- Sénateur Fraser, ainsi qu'un autre membre désigné par l'opposition, représenteront le comité, 18:9
- Sous-comité de rédaction, établissement, 18:8
- Synthèse finale, préparation et soumission à l'examen du comité, 18:9
- Transcriptions des délibérations à huis clos, remise au Comité de régie interne, 18:9
- Troisième rapport, présentation, 2:3
- Version révisée du *Règlement du Sénat*, dépôt au Sénat, 12:5
- Ordres de renvoi
  - Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:8
  - Parlementaires, code de déontologie, 5:3-5
  - Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:8-9
  - Projet de loi C-15, 12:3
  - Projet de loi C-34, 18:3-4
- Quatorzième rapport présenté pendant la première session de la 37<sup>e</sup> législature, recommandations et dispositions proposées, 3:3-8
- Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, 1:3
- Sécurité nationale et défense, Comité sénatorial permanent, 3:3
- Procédure, 18:66-79, 119-23, 132-3
- Questions de privilège et appels au Règlement
  - Aucun membre de l'opposition présent, sénateur Joyal, 18:79
  - Rapport Oliver-Milliken, recommandation, Sénateur Joyal, 5:34
  - Séances, horaire, Sénateur Stratton, 3:29; 10:15
  - Témoins, période de questions, Sénateur Stratton, 10:21-2
- Rapports au Sénat
  - Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 4:6-8
  - Dépenses encourues durant la première session de la trente-septième législature, 1:9-11
  - Dépôt des rapports des comités, 2:5-7
  - Initiative (L') du gouvernement en matière d'éthique: rapport intérimaire*, 11:7
  - Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:15-6
  - Projet de loi C-15, avec amendement, 14:6
  - Projet de loi C-34, sans amendement, mais avec une note, 18:15
  - Règlement du Sénat*, version mise à jour, avril 2003, 12:6
  - Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, 1:11; 3:14-5
  - Sécurité nationale et défense, Comité sénatorial permanent, 2:5

## SÉNATEURS

### Andreychuk, honorable Raynell, vice-présidente du Comité

- Comité, procédure, 18:66-9,78-9
- Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:19,24-5
- Parlementaires, code de déontologie, 6:14-5,47-8; 7:12-4; 8:11,14,25-6; 15:48; 16:8-10,49
- Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:32-3
- Projet de loi C-15, 12:17-9,24-5; 13:46; 14:35-7,40
- Projet de loi C-34, 18:18-21,32-5,38,45,48-50
- Rapports des comités, dépôt, 1:23-31,36
- Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:30-2
- Réunion d'organisation, 1:13-5
- Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, 1:19-21

### Austin, honorable Jacob

- Parlementaires, code de déontologie, 9:15

### Bacon, honorable Lise

- Rapports des comités, dépôt, 1:33-4
- Réunion d'organisation, 1:12
- Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, 1:23

### Beaudoin, Hon. Gérald A.

- Comité, procédure, 18:71-2
- Parlementaires, code de déontologie, 11:19-21,30-1

**Corbin, Hon. Eymard Georges**

Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:34-5  
*Rules of the Senate*, revision, 12:34

**Cordy, Hon. Jane Marie**

Bill C-34, 18:23-4,110  
 Committee, procedure, 18:77  
 Parliamentarians, code of conduct, 15:15-7,50-1

**Di Nino, Hon. Consiglio**

Bill C-15, 13:10-1,24-6,50-2; 14:13-5,19,25,31-2,39-40  
 Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:21-3;  
 2:11-2,15-6  
 Organization meeting, 1:13-4,17  
 Parliamentarians, code of conduct, 5:42-3,53-4; 7:30-2; 8:14-6,26-7;  
 9:13-4; 10:34,42-4; 15:11-3,48; 16:24-5,45-6  
 Reports of committees, tabling, 1:27-31,38

**Downe, Hon. Percy**

Bill C-34, 18:44,121,125,132

**Fairbairn, Hon. Joyce**

Parliamentarians, code of conduct, 11:18,31

**Fraser, Hon. Joan**

Bill C-15, 13:40-2  
 Bill C-34, 18:54,60,94-6,110,118-25,128-9,132  
 Committee, procedure, 18:73-4,123  
 Parliamentarians, code of conduct, 5:53; 8:18-9,27-9; 9:15-7;  
 10:44-5; 11:17-8; 15:35-6,48; 16:11-3,33-7  
*Rules of the Senate*, revision, 12:29,33

**Gauthier, Hon. Jean-Robert**

Bill C-34, 18:128-9  
 Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:35-6  
 Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 2:12-3  
 Parliamentarians, code of conduct, 10:66-7

**Grafstein, Hon. Jerahmiel S. (Jerry)**

Adjournment without hearing the witness, 18:79  
 Bill C-15, 14:33-5,39-41  
 Bill C-34, 18:21-2,35-7,45,51-4,85-8,96-100,110-5,121-32  
 Budget, 8:30  
 Committee, procedure, 18:75-7,119-122,132  
 Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 2:14,17  
 Parliamentarians, code of conduct, 5:43-5,49-50; 7:29-30; 9:7-9;  
 10:17-9,31-2,35,38-40,47-8; 11:8-10,14,19,24-6,32; 15:24-7,36,44-8;  
 16:47-8,56

**Hubley, Hon. Elizabeth (Libbe)**

Bill C-34, 18:114,121,125-6,132  
 Parliamentarians, code of conduct, 10:19,46-7,68; 11:22; 15:17-8,32,50

**Joyal, Hon. Serge**

Bill C-15, 12:11-6,20-5; 13:11-9,26-9,43-5; 14:9-12,20-1,25-30,39  
 Bill C-34, 18:27-9,37-40,55-61,88-92,101-9,113-4,117-8,121,124-32  
 Committee, procedure, 18:69-71  
*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government  
 response, 3:19-29  
 Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:31-2  
 Interim report, tabling, 10:51  
 Meetings of select committees during adjournments of the Senate,  
 1:18-22; 2:9-14,17-9  
 No opposition member present, 18:79  
 Oliver-Milliken report, recommendation, 5:34  
 Organization meeting, 1:14  
 Parliamentarians, code of conduct, 5:15-20,28-9,32-4,45-50,54-6;  
 6:18-20,27-9,33-4,39-49; 7:14-7,21,26-9,31; 8:8-10,13,20-4,29;  
 9:17-8; 10:16-7,30,40-2,57,67-70; 11:10-2,27-30; 15:19-27,32-5,48-50;  
 16:14-9,23,35-7,50-3  
 Reports of committees, tabling, 1:24-7,31-5  
*Rules of the Senate*, revised index, exploration, 12:30  
*Rules of the Senate*, revision, 12:29-33

**Beaudoin, Hon. Gérard A. - Suite**

Projet de loi C-34, 18:41-2,47-50

**Bryden, honorable John G.**

Parlementaires, code de déontologie, 10:64

**Chaput, honorable Maria**

Projet de loi C-34, 18:121,124-5,132

**Cools, honorable Anne Clare**

Parlementaires, code de déontologie, 11:20,33-4  
 Projet de loi C-34, 18:60-5

**Corbin, honorable Eymard Georges**

Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:34-5  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:34

**Cordy, honorable Jane Marie**

Comité, procédure, 18:77  
 Parlementaires, code de déontologie, 15:15-7,50-1  
 Projet de loi C-34, 18:23-4,110

**Di Nino, honorable Consiglio**

Parlementaires, code de déontologie, 5:42-3,53-4; 7:30-2; 8:14-6,  
 26-7; 9:13-4; 10:34,42-4; 15:11-3,48; 16:24-5,45-6  
 Projet de loi C-15, 13:10-1,24-6,50-2; 14:13-5,19,25,31-2,39-40  
 Rapports des comités, dépôt, 1:27-31,38  
 Réunion d'organisation, 1:13-4,17  
 Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
 1:21-3; 2:11-2,15-6

**Downe, honorable Percy**

Projet de loi C-34, 18:44,121,125,132

**Fairbairn, honorable Joyce**

Parlementaires, code de déontologie, 11:18,31

**Fraser, honorable Joan**

Comité, procédure, 18:73-4,123  
 Parlementaires, code de déontologie, 5:53; 8:18-9,27-9; 9:15-7;  
 10:44-5; 11:17-8; 15:35-6,48; 16:11-3,33-7  
 Projet de loi C-15, 13:40-2  
 Projet de loi C-34, 18:54,60,94-6,110,118-25,128-9,132  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:29,33

**Gauthier, honorable Jean-Robert**

Parlementaires, code de déontologie, 10:66-7  
 Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:35-6  
 Projet de loi C-34, 18:128-9  
 Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
 2:12-3

**Grafstein, honorable Jerahmiel S. (Jerry)**

Ajournement sans entendre le témoin, 18:79  
 Budget, 8:30  
 Comité, procédure, 18:75-7,119-122,132  
 Parlementaires, code de déontologie, 5:43-5,49-50; 7:29-30; 9:7-9;  
 10:17-9,31-2,35,38-40,47-8; 11:8-10,14,19,24-6,32; 15:24-7,36,44-8;  
 16:47-8,56  
 Projet de loi C-15, 14:33-5,39-41  
 Projet de loi C-34, 18:21-2,35-7,45,51-4,85-8,96-100,110-5,121-32  
 Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
 2:14,17

**Hubley, honorable Elizabeth (Libbe)**

Parlementaires, code de déontologie, 10:19,46-7,68; 11:22;  
 15:17-8,32,50  
 Projet de loi C-34, 18:114,121,125-6,132

**Joyal, honorable Serge**

Aucun membre de l'opposition présent, 18:79  
 Comité, procédure, 18:69-71  
*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité  
 canadienne*, réponse du gouvernement, 3:19-29

**Kinsella, Hon. Noël A.**

Bill C-34, **18**:18,30  
 Parliamentarians, code of conduct, **5**:20-2  
*Rules of the Senate*, revision, **12**:28

**Kroft, Hon. Richard H.**

Committee, procedure, **18**:72-3  
 Parliamentarians, code of conduct, **5**:14-5,22-5,28-32,50-4; **9**:11-3;  
**16**:19-20

**Lavigne, Hon. Raymond**

Bill C-34, **18**:26-7

**Losier-Cool, Hon. Rose-Marie**

Organization meeting, **1**:13,16

**Milne, Hon. Lorna Ann, Chairman of the Committee**

Adjournment without hearing the witness, **18**:79  
 Bill C-15, **12**:15-6,19-20,23; **13**:5,9-10,15-8,22-3,28-30,37,48;  
**14**:16-21,30-5,38-41  
 Bill C-34, **18**:18-23,26-29-31,45,53-6,59-60,64-5,86-8,100-2,  
 107-8,113-5,118-32  
 Budget, **8**:30  
 Committee, procedure, **18**:66,69,77-8,119-20,132-3  
*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government  
 response, **3**:17-29  
 Fisheries and Oceans, Senate Committee, **3**:32-7  
 Interim report, tabling, **10**:49-52  
 Meetings, starting time, **3**:29; **10**:15  
 Meetings of select committees during adjournments of the Senate,  
**1**:17-23; **2**:9-19  
 No opposition member present, **18**:79  
 Organization meeting, **1**:12-7  
 Parliamentarians, code of conduct, **5**:8-9,20,24-5,28-31,34,43-5,  
 49-57; **6**:5,9,15-6,20,26,29,31-5,39-43,48-9; **7**:4,8,12,17,20-1,  
 24-32; **8**:20,26-8; **9**:9-12,15; **10**:6,17-21,30,34-5,40-2,48-9,56,  
 60-1,69-70; **11**:19,23-7,32-5; **15**:8-13,17,20,23-6,29,32,35-8,44-5,48-51;  
**16**:12,15,19-26,30-8,42,54-7  
 Reports of committees, tabling, **1**:23,36-8  
*Rules of the Senate*, revised index, exploration, **12**:30  
*Rules of the Senate*, revision, **12**:26,29-34  
 Witnesses, questioning time, **10**:21-2

**Murray, Hon. Lowell**

Bill C-15, **13**:40,47-50; **14**:37-8  
 Meetings of select committees during adjournments of the Senate, **2**:19  
 Parliamentarians, code of conduct, **5**:26-7,30-1; **10**:70; **16**:23,29-31

**Oliver, Hon. Donald H.**

Bill C-15, **14**:19  
 Bill C-34, **18**:24-6  
 Parliamentarians, code of conduct, **6**:12-4; **9**:14,20; **10**:21,44,65-6

**Pépin, Hon. Lucie**

Meetings of select committees during adjournments of the Senate, **1**:23  
 Parliamentarians, code of conduct, **6**:31-3  
 Reports of committees, tabling, **1**:36

**Ringuette, Hon. Pierrette**

Bill C-34, **18**:35,50-1,54,122,125-6,132  
 Parliamentarians, code of conduct, **9**:18-9; **16**:31-2,55

**Robertson, Hon. Brenda Mary**

Bill C-15, **12**:11; **14**:16-8  
*Rules of the Senate*, revision, **12**:31

**Rompkey, Hon. William H.**

Bill C-15, **13**:19-24; **14**:7,19-20,38-41  
 Bill C-34, **18**:61-2,83-5,121-2,125-8,132  
 Committee, procedure, **18**:74-5  
*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government  
 response, **3**:19,22,25-7  
 Fisheries and Oceans, Senate Committee, **3**:32-4  
 Interim report, tabling, **10**:49-50

**Joyal, honorable Serge - Suite**

Parlementaires, code de déontologie, **5**:15-20,28-9,32-4,45-50,54-6;  
**6**:18-20,27-9,33-4,39-49; **7**:14-7,21,26-9,31; **8**:8-10,13,20-4,29;  
**9**:17-8; **10**:16-7,30,40-2,57,67-70; **11**:10-2,27-30; **15**:19-27,32-5,48-50;  
**16**:14-9,23,35-7,50-3  
 Pêches et océans, Comité sénatorial, **3**:31-2  
 Projet de loi C-15, **12**:11-6,20-5; **13**:11-9,26-9,43-5; **14**:9-12,20-1,  
 25-30,39  
 Projet de loi C-34, **18**:27-9,37-40,55-61,88-92,101-9,113-4,  
 117-8,121,124-32  
 Rapport Oliver-Milliken, recommandation, **5**:34  
 Rapport provisoire, présentation, **10**:51  
 Rapports des comités, dépôt, **1**:24-7,31-5  
*Règlement du Sénat*, index révisé, examen, **12**:30  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, **12**:29-33  
 Réunion d'organisation, **1**:14  
 Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
**1**:18-22; **2**:9-14,17-9

**Kinsella, honorable Noël A.**

Parlementaires, code de déontologie, **5**:20-2  
 Projet de loi C-34, **18**:18,30  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, **12**:28

**Kroft, honorable Richard H.**

Comité, procédure, **18**:72-3  
 Parlementaires, code de déontologie, **5**:14-5,22-5,28-32,50-4;  
**9**:11-3; **16**:19-20

**Lavigne, honorable Raymond**

Projet de loi C-34, **18**:26-7

**Losier-Cool, honorable Rose-Marie**

Réunion d'organisation, **1**:13,16

**Milne, honorable Lorna Ann, présidente du Comité**

Ajournement sans entendre le témoin, **18**:79  
 Aucun membre de l'opposition présent, **18**:79  
 Budget, **8**:30  
 Comité, procédure, **18**:66,69,77-8,119-20,132-3  
*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité  
 canadienne*, réponse du gouvernement, **3**:17-29  
 Parlementaires, code de déontologie, **5**:8-9,20,24-5,28-31,34,  
 43-5,49-57; **6**:5,9,15-6,20,26,29,31-5,39-43,48-9; **7**:4,8,12,17,20-1,  
 24-32; **8**:20,26-8; **9**:9-12,15; **10**:6,17-21,30,34-5,40-2,48-9,56,  
 60-1,69-70; **11**:19,23-7,32-5; **15**:8-13,17,20,23-6,29,32,35-8,44-5,48-51;  
**16**:12,15,19-26,30-8,42,54-7  
 Pêches et océans, Comité sénatorial, **3**:32-7  
 Projet de loi C-15, **12**:15-6,19-20,23; **13**:5,9-10,15-8,22-3,  
 28-30,37,48; **14**:16-21,30-5,38-41  
 Projet de loi C-34, **18**:18-23,26,29-31,45,53-6,59-60,64-5,86-8,100-2,  
 107-8,113-5,118-32  
 Rapport provisoire, présentation, **10**:49-52  
 Rapports des comités, dépôt, **1**:23,36-8  
*Règlement du Sénat*, index révisé, examen, **12**:30  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, **12**:26,29-34  
 Réunion d'organisation, **1**:12-7  
 Réunions, heure prévue pour le commencement, **3**:29; **10**:15  
 Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
**1**:17-23,36-8; **2**:9-19  
 Témoins, période de questions, **10**:21-2

**Murray, honorable Lowell**

Parlementaires, code de déontologie, **5**:26-7,30-1; **10**:70; **16**:23,29-31  
 Projet de loi C-15, **13**:40,47-50; **14**:37-8  
 Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
**2**:19

**Oliver, honorable Donald H.**

Parlementaires, code de déontologie, **6**:12-4; **9**:14,20; **10**:21,44,  
 65-6  
 Projet de loi C-15, **14**:19  
 Projet de loi C-34, **18**:24-6



**Rompkey, Hon. William H. – Cont'd**

Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:17-22;  
2:13-6  
Organization meeting, 1:13-4  
Parliamentarians, code of conduct, 6:11,31-2,38-9; 7:18,25-6;  
10:16,35-7,61-5; 11:21; 15:8-10,51; 16:27-9,42-3  
Reports of committees, tabling, 1:25,29-31,34-7

**Smith, Hon. David Paul**

Bill C-34, 18:53,92-4,114-5,120-2,125-32  
Committee, procedure, 18:72,77  
*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 3:21-2  
Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:36-7  
Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 2:18  
Parliamentarians, code of conduct, 5:26-7,48-50; 6:20-1,30-1;  
7:8-11,18-20,26; 8:13,16-8,22-3; 10:19-20,32-3,48,67-9; 11:14-7;  
16:21-2

**Sparrow, Hon. Herbert Orval**

Parliamentarians, code of conduct, 8:28; 9:19; 10:45-6; 15:27-8  
*Rules of the Senate*, revision, 12:31-3

**Stratton, Hon. Terrance Richard**

Bill C-15, 12:10-1; 13:36-40,50; 14:15-6,20-1  
Bill C-34, 18:18,42-4  
*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 3:22-7  
Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:31  
Interim report, tabling, 10:50-1  
Meetings, starting time, 3:29; 10:15  
Meetings of select committees during adjournments of the Senate,  
1:19-23; 2:15-6  
Organization meeting, 1:12-5  
Parliamentarians, code of conduct, 5:13,25-6,41-2,52,57;  
6:16-7,33,45-6; 7:17; 9:14; 10:64-5; 11:13-4,26-7; 15:14-5,23;  
16:8,23,32  
Reports of committees, tabling, 1:25,29-30,37-8  
*Rules of the Senate*, revision, 12:31-2  
Witnesses, questioning time, 10:21-2

**Wiebe, Hon. John (Jack)**

*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 3:27  
Organization meeting, 1:12,15  
Parliamentarians, code of conduct, 6:10

## SUBJECTS

**Bill C-15 – Act to amend the Lobbyists Registration Act**

Discussion, 12:7-25; 13:5-53; 14:7-41

**Bill C-34 – Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics**

Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence  
Discussion, 18:16-133

**Committees**

Reports, tabling, 1:23-38; 2:5-6  
Rules, Procedures and the Rights of Parliament Committee,  
recommendations, 2:6-7  
Select committees, meetings during adjournments of the Senate, 2:9-19;  
3:14-5  
Notice, 1:18-23  
Rules, Procedures and the Rights of Parliament Committee,  
recommendation, 3:15  
*Rules of the Senate* 95(2) and (3), history, 1:17-8

**Defence of North America: a Canadian Responsibility**

Government response, 3:17-29; 4:6-8  
Committee, recommendation, 4:8

**Pépin, honorable Lucie**

Parlementaires, code de déontologie, 6:31-3  
Rapports des comités, dépôt, 1:36  
Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
1:23

**Ringuette, honorable Pierrette**

Parlementaires, code de déontologie, 9:18-9; 16:31-2,55  
Projet de loi C-34, 18:35,50-1,54,122,125-6,132

**Robertson, honorable Brenda Mary**

Projet de loi C-15, 12:11; 14:16-8  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:31

**Rompkey, honorable William H.**

Comité, procédure, 18:74-5  
*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:19,22,25-7  
Parlementaires, code de déontologie, 6:11,31-2,38-9; 7:18,  
25-6; 10:16,35-7,61-5; 11:21; 15:8-10,51; 16:27-9,42-3  
Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:32-4  
Projet de loi C-15, 13:19-24; 14:7,19-20,38-41  
Projet de loi C-34, 18:61-2,83-5,121-2,125-8,132  
Rapport provisoire, présentation, 10:49-50  
Rapports des comités, dépôt, 1:25,29-31,34-7  
Réunion d'organisation, 1:13-4  
Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
1:17-22; 2:13-6

**Smith, honorable David Paul**

Comité, procédure, 18:72,77  
*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:21-2  
Parlementaires, code de déontologie, 5:26-7,48-50; 6:20-1,30-1;  
7:8-11,18-20,26; 8:13,16-8,22-3; 10:19-20,32-3,48,67-9;  
11:14-7; 16:21-2  
Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:36-7  
Projet de loi C-34, 18:53,92-4,114-5,120-2,125-32  
Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
2:18

**Sparrow, honorable Herbert Orval**

Parlementaires, code de déontologie, 8:28; 9:19; 10:45-6; 15:27-8  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:31-3

**Stratton, honorable Terrance Richard**

*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:22-7  
Parlementaires, code de déontologie, 5:13,25-6,41-2,52,57;  
6:16-7,33,45-6; 7:17; 9:14; 10:64-5; 11:13-4,26-7; 15:14-5,23;  
16:8,23,32  
Pêches et océans, Comité sénatorial, 3:31  
Projet de loi C-15, 12:10-1; 13:36-40,50; 14:15-6,20-1  
Projet de loi C-34, 18:18,42-4  
Rapport provisoire, présentation, 10:50-1  
Rapports des comités, dépôt, 1:25,29-30,37-8  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:31-2  
Réunion d'organisation, 1:12-5  
Réunions, heure prévue pour le commencement, 3:29; 10:15  
Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat,  
1:19-23; 2:15-6  
Témoins, période de questions, 10:21-2

**Wiebe, honorable John (Jack)**

*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:27  
Parlementaires, code de déontologie, 6:10  
Réunion d'organisation, 1:12,15-6

**Fisheries and Oceans, Senate Committee**

Mandate, 3:31-7

Name, change, 3:30-1,36

**Government Ethics Initiative: Interim Report**

Text, 11R:1-10,i-ix

**Lobbyists, registration**

Bill C-24, impact, 14:9-10,13

**Definitions**

Communication, 14:8,35-7

Information, 13:11-3,16-9,43-4; 14:10-2,26-8,31-2,35-7

Lobbying, 13:7

Public office holder, 13:9-10,28-30,48

Disclosure and transparency, 13:24-6,31-2

Fees, 12:9; 13:10-1,33-5,41-2; 14:13-5,32-3

Former public offices held, 12:9,20; 13:9,20-30,33-4,52-3; 14:8-9,13

Ministers and other senior public officials, 13:34-5,40

Public office holders contacted, 12:9; 14:16-21

Ethics counsellor, ethics commissioner, role and responsibilities,

12:9-10; 13:32-3,50-2

Exemptions, 13:7-8,11-9,34,43-6; 14:31-2

Government Ethics Coalition, position, recommendations, 13:33-40; 14:38

Government Relations Institute of Canada (GRIC), 13:6-7

Membership, 13:15-6

Position, concerns, recommendations, 13:7-9,19-21

Industry Department, relations with ethics counsellor, 12:10-1

Investigations, 13:36-8

**Legislation**

Enforcement, 12:11,21; 13:7-9,15; 14:22-5

Main areas of change, 12:8-9

Preamble, 12:23-4

Purpose, 12:19-24; 14:25-7

Review, 14:15-6

Senators, impact, 14:33-5

Lobbyists' Code of Conduct

Breaches, 12:21-5

Complaints process, 14:14-5

Enforcement, 13:36

Nature, 12:16,20-1,24; 13:19,24; 14:9,12-3,27-30

Lobbyists Registration Act (LRA), 12:19,25

Post-employment guidelines, 13:46-7

**Prohibitions**

Political campaigns, 13:35,49-50

Public office holders, 14:38

Working for the government, 13:35; 14:38

Quebec, 13:11,33,47-8; 14:12-3,28-9,47-8

Registration requirements, 12:8,17-8; 13:8-9

Review, 12:8; 13:6,26

Underlying principles, 12:7-8,11-5,18-9

**National Security and Defence, Standing Senate Committee**

Adjournment from place to place, 2:8

**Parliamentarians, code of conduct****Application**

Canadian Charter of Rights and Freedoms, 10:12-5,18-21

Constitution Act, 1867, Sections 17-18, 6:40-1,44-5; 18:37-9, 47-9,62,102-8

Criminal Code, 15:39-40,44-5,50-1

Sections 118-119, 121-122, 5:14-5,31-4,37-9,44,55-6; 6:9,35-40; 15:39-40,44-5,50-1

Parliament of Canada Act, Sections 4, 14-16, 5:14,21-2,37-43,50-1; 6:8-9,16,35,38-9; 18:37-9,47,103-8

Rules of the Senate 94(1) and 65(4), 5:28-9; 15:31-2,37

Blenkarn-Stanbury committee, recommendations, 5:10,32,55-6; 18:31

Code of ethics or code of conduct, 16:50-4; 18:51-4,61

Committee, position, recommendations, 18:16-21,31-2

Conflict of interest, 18:54-5

**Contracts**

Government contracts, 18:98-100

Prohibition, 6:15-7,26,30-1

Cost, 5:27-8

**SUJETS****Comités**

Comités particuliers, réunions pendant les ajournements du Sénat, 2:9-19; 3:14-5

Comités particuliers, réunions pendant les ajournements du Sénat, - *Suite* Préavis, 1:18-23

Règlement, procédure et droits du Parlement, Comité, recommandation, 3:15

*Règlement du Sénat*, Articles 95(2) et (3), historique, 1:17-8

Rapports, dépôt, 1:23-38; 2:5-6

Règlement, procédure et droits du Parlement, Comité, recommandations, 2:6-7

**Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne**

Réponse du gouvernement, 3:17-29; 4:6-8

Comité, recommandation, 4:8

**Initiative (L') du gouvernement en matière d'éthique: rapport intérimaire**

Texte, 11R:[1]-10,[i]-ix

**Lobbyistes, enregistrement**

Après-mandat, lignes directrices, 13:46-7

Code de déontologie des lobbyistes

Application, 13:36

Infractions, 12:21-5

Nature, 12:16,20-1,24; 13:19,24; 14:9,12-3,27-30

Plaintes, processus, 14:14-5

Conseiller en éthique, commissaire à l'éthique, rôle et responsabilités,

12:9-10; 13:32-3,50-2

**Définitions**

Communication, 14:8,35-7

Information, 13:11-3,16-9,43-4; 14:10-2,26-8,31-2,35-7

Lobbyisme, 13:7

Titulaire de charge publique, 13:9-10,28-30,48

Divulgaration et transparence, 13:24-6,31-2

Charges publiques exercées antérieurement, 12:9,20; 13:9,20-30,33-4, 52-3; 14:8-9,13

Honoraires, 12:9; 13:10-1,33-5,41-2; 14:13-5,32-3

Ministres et autres hauts fonctionnaires, 13:34-5,40

Titulaires de charge publique contactés, 12:9; 14:16-21

Enquêtes, 13:36-8

Enregistrement des lobbyistes, Loi, 12:19,25

Examen, 12:8; 13:6,26

Exceptions, 13:7-8,11-9,34,43-6; 14:31-2

Exigences en matière d'enregistrement, 12:8,17-8; 13:8-9

Government Ethics Coalition, position, recommandations, 13:33-40; 14:38

Industrie, ministère, relations avec le conseiller en éthique, 12:10-1

Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC), 13:6-7

Membres, 13:15-6

Position, préoccupations, recommandations, 13:7-9,19-21

**Interdictions**

Campagnes politiques, 13:35,49-50

Titulaires de charges publiques, 14:38

Travailler pour le gouvernement, 13:35; 14:38

**Législation**

Application, 12:11,21; 13:7-9,15; 14:22-5

Changements substantiels, 12:8-9

Examen, 14:15-6

Objectifs, 12:19-24; 14:25-7

Préambule, 12:23-4

Sénateurs, impact, 14:33-5

Principes sous-jacents, 12:7-8,11-5,18-9

Projet de loi C-24, impact, 14:9-10,13

Québec, 13:11,33,47-8; 14:12-3,28-9,47-8

**Parlementaires, code de déontologie****Application**

Charte canadienne des droits et libertés, 10:12-5,18-21

**Parliamentarians, code of conduct - Cont'd**

## Definitions

Official, 5:31-2,38-9,55-6

Parliamentary proceedings, **18:80,89-90**

Privilege, 5:52-3

Public office holder, **18:35-6**

Disclosure and confidentiality, 5:11; 6:7,27-8

Models, 9:11-2

Procedure, **8:19-20**Public interest versus privacy requirements, **8:14-6**Purpose, 5:22-6; **10:28-9**

Spouses, 6:6-7,12-3,31-7; 7:18,22-32; 8:7,14; 9:6,9-10,16-7

## Draft code

Application, 9:13,18-9; 5:15-20; **10:28**Implications, 6:6; **10:10-11**Pros and cons, 5:11,36-7; **10:36-7**

Provisions, 6:24-6

Purpose, 5:20-2,25-6; **10:23-4; 15:43**

Wording, 9:6-7

Ethics and transparency, demand, **16:39-42**

Ethics commissioner, 5:9

Alberta, 8:5-6,10-5,20,24-9

Annual report, 6:23

Appointment process, 5:13,34,46-8; 6:17-22,42-3; 7:6; 8:7-11;

9:5,15; **10:17,22,26-7,32; 11:26-7; 15:13-4**

Complaints process, 5:12,48-9; 6:10,23; 7:6,10-3,21; 8:8,11-3; 9:14;

**10:29,33-4,43-4**Confidentiality of information, 7:6,20-1; 8:23-8; **18:21-3,97-8,110-3**Creation, 7:11-2,19-20; **10:8-10,57,61-8,70-1; 11:21; 11R:8; 16:27;****18:16,63-5**

Liaison committee, 9:5-6,18

Mandate and powers, 5:10,33-4; 6:22-3,31; 7:6-8,13; 8:18;

**10:12-5,27; 15:32; 18:17**

Northwest Territories, 8:6-7,12-3,16,24,29

Oversight, 5:10-2

Privacy Act, Access to Information Act, Federal Courts Act,

application, **18:96-7**Role and responsibilities, 5:39; 6:6-7,22-3; 7:11; 8:8; **10:60; 18:17**

Single or separate position, 5:10-1,19; 6:11-2,20-1,28-30,33; 8:8,20-3;

9:5-9; **10:11,16**

Status, 6:40-2

Ethics Counsellor

Complaints filed, 7:16-8

Conflicts, 6:12-4

Europe, **15:31; 16:41-2,54-5**

Government Ethics Coalition, position, 7:4-8

Implementation, 6:10-1,18-9,23; 8:16-8; 9:14-5; **10:19,22-5,30-5,52;****15:24; 16:41-50,55-7; 18:24-6,35-7,42,81-2**

Judicial intervention, 5:14-5,30-1,45-6,49-50; 6:45-8; 8:17; 9:14;

**10:19-21,58-68; 11R:6-7; 18:24-6,32-3,102**Jurisdictional conflict, **18:82-3,92-6**

## Jurisprudence

*Angrignon v. Bonnier*, 6:36*Eurig Estate*, **18:48-50***Harvey v. New Brunswick*, **10:13,53-4,62; 18:21***Lane case*, 6:37*Morin case*, 6:38,42-3; **18:21-2***New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia*, **10:12-3,55-6,63;****18:22***Queen (The) vs. Cogger*, 5:38-9*Roberts v. Commissioner of the NWT et al.*, 6:38,42-4; 8:17-8;**10:69-70; 18:22,61,113-4***Rost v. Edwards and Others*, 6:37; **18:39-40,57-60***Stockdale v. Hansard*, 6:48; **18:103-4***Tafar case*, 6:37-8; 8:17-8; **10:58-9; 18:21***Telezone and Ainsworth Lumber*, **18:91-2,108***Vaid case*, 5:46,50; 6:47-9; **10:13,54-6,59-60,63-9; 18:109***Wheeler case*, 5:40-1; **15:46**

## Legislation

Application, **18:17**Drafting, **18:27-9,36,45,88-9,101-2,115-20**Lack of consistency, **10:52-3**Timetable, **18:30**

Minister, lobbyist and public servant codes, legal status, 7:8

Need, 5:27; 6:5; 7:5; 9:13,19-20; **10:6-7,16,29,37,45; 16:46; 18:30-1****Parlementaires, code de déontologie – Suite**

## Application – Suite

Code criminel, **15:39-40,44-5,50-1**

Articles 118-119, 121-122, 5:14-5,31-4,37-9,44,55-6; 6:9,35-40;

**15:39-40,44-5,50-1**Loi constitutionnelle de 1867, Articles 17-18, 6:40-1,44-5; **18:37-9,****47-9,62,102-8**

Parlement du Canada, Loi, Articles 4, 14-16, 5:14,21-2,37-43,50-1;

**6:8-9,16,35,38-9; 18:37-9,47,103-8***Règlement du Sénat*, Articles 94(1) et 65(4), 5:28-9; **15:31-2,37**Besoins, 5:27; 6:5; 7:5; 9:13,19-20; **10:6-7,16,29,37,45; 16:46; 18:30-1**Code d'éthique ou code de déontologie, **16:50-4; 18:51-4,61**

Codes applicables aux ministres, aux lobbyistes et aux fonctionnaires,

statut juridique, 7:8

Comité, position, recommandations, **18:16-21,31-2**Comité Blenkarn-Stanbury, 5:10,32,55-6; **18:31**

Commissaire à l'éthique, 5:9

Alberta, 8:5-6,10-5,20,24-9

Comité de liaison, 9:5-6,18

Confidentialité de l'information, 7:6,20-1; 8:23-8; **18:21-3,97-8,110-3**Création, 7:11-2,19-20; **10:8-10,57,61-8,70-1; 11:21; 11R:8; 16:27;****18:16,63-5**Mandat et pouvoirs, 5:10,33-4; 6:22-3,31; 7:6-8,13; 8:18; **10:12-5,27;****15:32; 18:17**

Nomination, procédure, 5:13,34,46-8; 6:17-22,42-3; 7:6; 8:7-11;

9:5,15; **10:17,22,26-7,32; 11:26-7; 15:13-4**

Plaintes, processus, 5:12,48-9; 6:10,23; 7:6,10-3,21; 8:8,11-3; 9:14;

**10:29,33-4,43-4**

Protection des renseignements personnels, Loi, Accès à

l'information, Loi, Cours fédérales, Loi, application, **18:96-7**

Rapport annuel, 6:23

Rôle et responsabilités, 5:39; 6:6-7,22-3; 7:11; 8:8; **10:60; 18:17**

Statut, 6:40-2

Surveillance, 5:10-2

Territoires du Nord-Ouest, 8:6-7,12-3,16,24,29

Un seul poste ou un poste distinct, 5:10-1,19; 6:11-2,20-1,28-30,33;

8:8,20-3; 9:5-9; **10:11,16**

Commissaires responsables des conflits d'intérêts dans les provinces,

**10:53**Conflit de juridiction, **18:82-3,92-6**Conflits d'intérêts, **18:54-5**

Conseiller en éthique

Conflits, 6:12-4

Plaintes déposées, 7:16-8

## Contrats

Interdiction, 6:15-7,26,30-1

Marchés publics, **18:98-100**

Coûts, 5:27-8

## Définitions

Délibérations parlementaires, **18:80,89-90**

Fonctionnaire, 5:31-2,38-9,55-6

Privilege, 5:52-3

Titulaire de charge publique, **18:35-6**

Divulgaration et confidentialité, 5:11; 6:27,27-8

But, 5:22-6; **10:28-9**

Conjoints, 6:6-7,12-3,31-7; 7:18,22-32; 8:7,14; 9:6,9-10,16-7

Intérêt public et respect de la vie privée, 8:14-6

Modèles, 9:11-2

Procédure, **8:19-20**Éthique et transparence, revendication, **16:39-42**Europe, **15:31; 16:41-2,54-5**

Government Ethics Coalition, position, 7:4-8

Hauts fonctionnaires du Parlement, **10:8-9**

## Jurisprudence

*Angrignon c. Bonnier*, 6:36*Harvey c. Nouveau-Brunswick*, **10:13,53-4,62; 18:21***Lane*, affaire, 6:37*Morin*, affaire, 6:38,42-3; **18:21-2***New Brunswick Broadcasting Co. c. la Nouvelle-Écosse*,**10:12-3,55-6,63; 18:22***Reine (La) c. Cogger*, 5:38-9*Roberts c. Commissioner of the NWT et al.*, 6:38,42-4; 8:17-8;**10:69-70; 18:22,61,113-4***Rost c. Edwards and Others*, 6:37; **18:39-40,57-60***Stockdale c. Hansard*, 6:48; **18:103-4**



**Parliamentarians, code of conduct - Cont'd**

Officers of Parliament, **10:8-9**  
 Oliver-Milliken report, **5:9-12, 18, 34, 45-7, 55-6; 6:6-7, 11, 18-9, 23-8; 8:7, 10; 10:17, 25-6; 11R:6**  
 Ontario, **15:7-8**  
   Activities on behalf of constituents, **15:11-3**  
   Application, **15:8, 11, 17-8**  
   Assembly, role of Speaker, power, **15:20-3**  
   Cost, **15:8, 27-8**  
   Disclosure, **15:10, 16-7**  
   Enforcement, **15:19-20**  
   Integrity Commissioner  
     Appointment, **15:8-9, 14**  
     Complaints, **15:8-9, 14-8, 28**  
     Confidentiality of information, **15:21-2**  
     Document retention, **15:23-4**  
     Role and responsibilities, **15:9-10, 25-7**  
   Legal status, **15:10-1**  
 Parliamentarians, rights to privacy versus public responsibility, **7:14-6**  
 Parliamentary privilege, **5:10, 30, 45-6, 50-3; 6:37-8, 43-9; 10:12-21, 54-61, 66-9; 15:26-7, 35-6; 18:16-7, 21-8, 32-3, 37-42, 46-51, 55-61, 80-2, 89-92, 102-10, 113-4**  
 Prime minister  
   Accountability, **6:7-8**  
   Tabling, **18:17**  
 Provincial conflict of interest commissioners, **10:53**  
 Public perception, **6:14-5; 7:5; 9:15-8; 10:16, 29, 34-48; 16:40-3; 18:42-4**  
 Reform, recommendations, **18:46**  
 Senate and Senators  
   Application, **5:14-5, 18-9, 28-34; 6:26; 11:33-4; 11R:4; 18:33-4, 53**  
   Committee, recommendations, **18:31-2**  
   Conflict of interest, **7:13-4**  
   Contracts, prohibition, **5:39-45, 48-54**  
   Ethics officer, **11R:3-10**  
     Appointment, **18:17, 20-1, 26-7, 31-5**  
     Confidentiality of information, **18:21-4, 36-7, 97-8**  
     Creation, **18:16, 31, 62-5, 84-5**  
     Mandate, **18:26-7, 31**  
     Privacy Act, Access to Information Act, Federal Court Act, application, **18:122-4**  
     Removal, **18:61, 87-8**  
     Role, duties and functions, **15:39; 18:28-9, 85-6**  
   Implementation, **5:45; 15:18, 29-40, 43-5, 50-1; 18:35**  
   Independence, **5:18-9; 11R:6**  
   Law Clerk and Parliamentary Counsel  
     Role, **5:37-8, 45-6; 11R:5; 15:37-8**  
   Solicitor-client relationship, **15:46-50**  
 Need, **11R:4**  
 Pecuniary interest, **5:29; 15:31-2, 37**  
 Position, **11R:3, 9-10**  
 Preamble, inclusion, **15:44, 48-51**  
 Privileges, **5:54-5; 6:44-5; 15:29-31, 36; 18:80, 110**  
 Purpose, **15:43**  
 Roles, functions, powers, **15:40-3**  
 Separation of powers, **6:6, 18, 27; 9:7-8, 14-5; 10:27-8; 15:24; 18:45, 86-8**  
 United Kingdom, **16:6-8; 10:48-9**  
   Application, ministers, lobbyists, **16:24, 29-32**  
   Commissioner, appointment, **6:19; 11:17-8, 21-2**  
   Complaints process, **11:13-4; 16:32-5**  
   Confidentiality of information, **11:25-8**  
   Conflict of interest, **16:22-3**  
   Disclosure and registration, **6:12; 11:9-10, 18-9, 24-6; 16:10-4, 19-27, 36-7**  
   Government contracts, **11:32**  
   Judicial intervention, **11:30-1; 16:27-9**  
   *Lex parliamenti* and control of constitutionality of laws, **11:19-21**  
   Nature, **16:14-5**  
   Objectives, **11:8-11**  
   Public perception, **16:8-9**  
   Registrar of Lords' Interests, legal status, role, solicitor-client relationship, staff, **11:17-8, 22-4; 16:15-9, 25-6, 33-6**  
   Right to vote, **11:34-5; 16:22-4**  
   Rules, format, **16:16-7**

**Parlementaires, code de déontologie - Suite**

Jurisprudence - Suite  
*Succession Eurig*, **18:48-50**  
*Taffler*, affaire, **6:37-8; 8:17-8; 10:58-9; 18:21**  
*Telezone et Ainsworth Lumber*, **18:91-2, 108**  
*Vaid*, affaire, **5:46, 50; 6:47-9; 10:13, 54-6, 59-60, 63-9; 18:109**  
*Wheeler*, affaire, **5:40-1; 15:46**  
 Législation  
   Application, **18:17**  
   Échéance, **18:30**  
   Manque d'uniformité, **10:52-3**  
   Rédaction, **18:27-9, 36, 45, 88-9, 101-2, 115-20**  
   Mise en œuvre, **6:10-1, 18-9, 23; 8:16-8; 9:14-5; 10:19, 22-5, 30-5, 52; 15:24; 16:41-50, 55-7; 18:24-6, 35-7, 42, 81-2**  
 Ontario, **15:7-8**  
   Activités exercées pour le compte d'électeurs, **15:11-3**  
   Application, **15:8, 11, 17-8**  
   Assemblée, rôle du président, pouvoir, **15:20-3**  
   Commissaire à l'intégrité  
     Confidentialité de l'information, **15:21-2**  
     Documents, conservation, **15:23-4**  
     Nomination, **15:8-9, 14**  
     Plaintes, **15:8-9, 14-8, 28**  
     Rôle et responsabilités, **15:9-10, 25-7**  
   Coût, **15:8, 27-8**  
   Divulgateion, **15:10, 16-7**  
   Exécution, **15:19-20**  
   Statut juridique, **15:10-1**  
 Parlementaires, droit à la vie privée par rapport à la responsabilité publique, **7:14-6**  
 Pouvoir judiciaire, intervention, **5:14-5, 30-1, 45-6, 49-50; 6:45-8; 8:17; 9:14; 10:19-21, 58-68; 11R:6-7; 18:24-6, 32-3, 102**  
 Premier ministre  
   Dépôt, **18:17**  
   Responsabilité, **6:7-8**  
 Privilège parlementaire, **5:10, 30, 45-6, 50-3; 6:37-8, 43-9; 10:12-21, 54-61, 66-9; 15:26-7, 35-6; 18:16-7, 21-8, 32-3, 37-42, 46-51, 55-61, 80-2, 89-92, 102-10, 113-4**  
 Projet de code  
   Application, **9:13, 18-9; 5:15-20; 10:28**  
   Avantages et inconvénients, **5:11, 36-7; 10:36-7**  
   Dispositions, **6:24-6**  
   Implications, **6:6; 10:10-11**  
   Objectifs, **5:20-2, 25-6; 10:23-4; 15:43**  
   Terminologie, **9:6-7**  
 Public, perception, **6:14-5; 7:5; 9:15-8; 10:16, 29, 34-48; 16:40-3; 18:42-4**  
 Rapport Oliver-Milliken, **5:9-12, 18, 34, 45-7, 55-6; 6:6-7, 11, 18-9, 23-8; 8:7, 10; 10:17, 25-6; 11R:6**  
 Réforme, recommandations, **18:46**  
 Royaume Uni, **16:6-8; 10:48-9**  
   Application, ministres, lobbyists, **16:24, 29-32**  
   Commissaire, nomination, **6:19; 11:17-8, 21-2**  
   Confidentialité de l'information, **11:25-8**  
   Conflit d'intérêt, **16:22-3**  
   Divulgateion et déclaration, **6:12; 11:9-10, 18-9, 24-6; 16:10-4, 19-27, 36-7**  
   Droit de vote, **11:34-5; 16:22-4**  
   *Lex parliamenti* et contrôle de la constitutionnalité des lois, **11:19-21**  
   Marchés publics, **11:32**  
   Nature, **16:14-5**  
   Objectifs, **11:8-11**  
   Plaintes, processus, **11:13-4; 16:32-5**  
   Pouvoir judiciaire, intervention, **11:30-1; 16:27-9**  
   Public, perception, **16:8-9**  
   Registraire des intérêts des lords, statut juridique, rôle, relation avocat-client, personnel, **11:17-8, 22-4; 16:15-9, 25-6, 33-6**  
   Règles, format, **16:16-7**  
   Séparation des pouvoirs, **9:8; 15:24**  
   Structure et mise en œuvre, **11:8-17, 28-33; 16:9-10**  
 Sénat et sénateurs  
   Application, **5:14-5, 18-9, 28-34; 6:26; 11:33-4; 11R:4; 18:33-4, 53**  
   Comité, recommandations, **18:31-2**  
   Conflit d'intérêt, **7:13-4**  
   Contrats, interdiction, **5:39-45, 48-54**

**Parliamentarians, code of conduct – Cont'd**United Kingdom – *Cont'd*

Separation of powers, 9:8; 15:24

Structure and implementation, 11:8-17,28-33; 16:9-10

**Rules of the Senate, revision**

Committees, sittings during Senate adjournments, 12:27

Fisheries Committee, name change, 12:27

Index, 12:28-30

Recognized parties and recognized third parties, 12:26-7

Standing Senate Committee on Official Languages, creation, 12:27

Tributes, 12:27-34

**WITNESSES AND ADVISERS****Armitage, Blair**, Clerk of the Committee

Bill C-34, 18:114,121-6,131-2

*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, 3:28-9

Meetings of select committees during adjournments of the Senate, 1:19

Organization meeting, 1:12

Reports of committees, tabling, 1:25-6,37

*Rules of the Senate*, revision, 12:29**Audcent, Mark**, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada

Bill C-34, 18:46-64,115-8,121

Parliamentarians, code of conduct, 5:35-56; 6:35-49; 15:33-51

**Bélisle, Paul**, Clerk of the Senate, Senate of Canada

Parliamentarians, code of conduct, 15:29-38

**Benson, Robert F.**, Deputy Ethics Counsellor, Office of the Ethics

Commissioner, Industry Department

Bill C-15, 14:14-7

**Bergen, Bruce**, Senior Counsel, Legal Services, Industry Department

Bill C-15, 14:16-20

**Bloom, Mitch**, Privy Council Officer, Privy Council Office

Bill C-34, 18:23

**Boucher, Diane**, Acting Director, Senate Communications

Reports of committees, tabling, 1:31-4,37

**Boudria, Don**, Minister of State and Leader of the Government in the

House of Commons

Parliamentarians, code of conduct, 18:16-31

**Carstairs, Sharon**, Leader of the Government in the Senate

Parliamentarians, code of conduct, 5:9-34; 18:18,31-45

**Champagne-Paul, Diane**, Director, Lobbyists Registration, Industry

Department

Bill C-15, 12:7-14,17-25

**Chenier, John**, Editor, ARC Publications

Bill C-15, 13:31-3,37-8,41-52

**Clark, Peter**, President, Grey, Clark, Shih and Associates Limited

Bill C-15, 13:5,10,14-8,22-4

**Clark, Robert**, Ethics Commissioner, Province of Alberta

Parliamentarians, code of conduct, 8:5-6,10-29

**Comeau, Gerald J.**, Senate of Canada

Fisheries and Oceans, Senate Committee, 3:30-7

**Conacher, Duff**, Coordinator, Democracy Watch; Chairperson of the

Canadian Community Reinvestment Coalition

Bill C-15, 13:33-7,40,45-53

Parliamentarians, code of conduct, 7:4-21

**Parlementaires, code de déontologie – Suite**Sénat et sénateurs – *Suite*

Indépendance, 5:18-9; 11R:6

Intérêt pécuniaire, 5:29; 15:31-2,37

Légiste et conseiller parlementaire

Relation avocat-client, 15:46-50

Rôle, 5:37-8,45-6; 11R:5; 15:37-8

Mise en œuvre, 5:45; 15:18,29-40,43-5,50-1; 18:35

Nécessité, 11R:4

Objectif, 15:43

Officier d'éthique, 11R:3-10

Confidentialité de l'information, 18:21-4,36-7,97-8

Création, 18:16,31,62-5,84-5

Mandat, 18:26-7,31

Nomination, 18:17,20-1,26-7,31-5

Protection des renseignements personnels, Loi, Accès à l'information, Loi, Cour fédérale, Loi, application, 18:122-4

Révocation, 18:61,87-8

Rôle, attributions, 15:39; 18:28-9,85-6

Position, 11R:3,9-10

Préambule, inclusion, 15:44,48-51

Privileges, 5:54-5; 6:44-5; 15:29-31,36; 18:80,110

Rôles, fonctions, pouvoirs, 15:40-3

Séparation des pouvoirs, 6:6,18,27; 9:7-8,14-5; 10:27-8; 15:24; 18:45,86-8

**Pêches et océans, Comité sénatorial**

Mandat, 3:31-7

Nom, changement, 3:30-1,36

**Projet de loi C-15 – Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des**  
lobbyistes

Discussion, 12:7-25; 13:5-53; 14:7-41

**Projet de loi C-34 – Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada**

(conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence

Discussion, 18:16-133

**Règlement du Sénat, révision**

Comité des pêches, changement de nom, 12:27

Comité sénatorial permanent des langues officielles, création, 12:27

Comités, séances pendant les ajournements du Sénat, 12:27

Hommages, 12:27-34

Index, 12:28-30

Partis reconnus et autres partis reconnus, 12:26-7

**Sécurité nationale et défense, Comité sénatorial permanent**

Déplacements, 2:8

**TÉMOINS ET CONSEILLERS****Armitage, Blair**, greffier du Comité*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, 3:28-9

Projet de loi C-34, 18:114,121-6,131-2

Rapports des comités, dépôt, 1:25-6,37

*Règlement du Sénat*, mise à jour, 12:29

Réunion d'organisation, 1:12

Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, 1:19

**Audcent, Mark**, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada

Parlementaires, code de déontologie, 5:35-56; 6:35-49; 15:33-51

Projet de loi C-34, 18:46-64,115-8,121

**Bélisle, Paul**, greffier du Sénat, Sénat du Canada

Parlementaires, code de déontologie, 15:29-38

**Benson, Robert F.**, sous-conseiller en éthique, Bureau du conseiller en

éthique, ministère de l'Industrie

Projet de loi C-15, 14:14-7

- Gibson, Dale**, Professor, University of Alberta  
Parliamentarians, code of conduct, **10**:11-5,18-21
- Grainger, Brian**, Grainger and Associates  
Bill C-15, **13**:30-1,38-42,47,51-3
- Gray, Herb**  
Parliamentarians, code of conduct, **9**:5-20
- Hudon, Raymond**, Professor, Université Laval  
Parliamentarians, code of conduct, **16**:38-57
- Hughes, Ted**, Conflict of Interest Commissioner, Northwest Territories  
Parliamentarians, code of conduct, **8**:6-8,11-9,22-9
- Keith, Brendan**, Principal Clerk of the Judicial Office and Registrar of Lords' Interests, House of Lords  
Parliamentarians, code of conduct, **11**:10-35; **16**:10-29,31-6
- Kieley, Geoffrey P.**, Researcher, Library of Parliament  
Bill C-15, **14**:40
- Legault, Pierre**, Senior General Counsel, Industry Department  
Bill C-15, **12**:11,14-7,21-5
- Maingot, Joseph** (Personal presentation)  
Bill C-34, **18**:102-14
- Mancuso, Maureen**, Professor, University of Guelph  
Parliamentarians, code of conduct, **10**:36-49
- Marleau, Robert** (Personal presentation)  
Bill C-34, **18**:79-102
- Mercer, Peter**, Professor, University of Western Ontario  
Parliamentarians, code of conduct, **10**:52-71
- O'Brien, Gary**, Deputy Clerk and Principal Clerk, Legislative Services, Senate of Canada  
*Rules of the Senate*, revision, **12**:26-8,31
- O'Hara, Kathy**, Deputy Secretary to the Cabinet, Privy Council Office  
Parliamentarians, code of conduct, **6**:21-35
- Osborne, Coulter**, Integrity Commissioner, Office of the Integrity Commissioner for Ontario  
Parliamentarians, code of conduct, **15**:7-28
- Presseault, Carole**, President, Government Relations Institute of Canada  
Bill C-15, **13**:5-17,20-6,29-30
- Robert, Charles**, Principal Clerk, Procedure, Senate of Canada  
Meetings of select committees during adjournments of the Senate, **1**:18,21-2  
Reports of committees, tabling, **1**:24-8
- Robertson, James**, Researcher, Library of Parliament  
Bill C-34, **18**:127-31  
*Defence of North America: a Canadian Responsibility*, government response, **3**:17-9,28  
Meetings of select committees during adjournments of the Senate, **2**:9-10  
Reports of committees, tabling, **1**:28-9  
*Rules of the Senate*, revision, **12**:29
- Rock, Allan**, Minister of Industry  
Bill C-15, **14**:7-21
- Scott, John**, General Counsel, Government Relations Institute of Canada  
Bill C-15, **13**:5,10-9,23-30
- Silverthorn Finlay, Mary Anne**, President, Parliamentary Spouses Association  
Parliamentarians, code of conduct, **7**:22-32
- Bergen, Bruce**, avocat-conseil, Services juridiques, ministère de l'Industrie  
Projet de loi C-15, **14**:16-20
- Bloom, Mitch**, agent du Conseil privé, Bureau du Conseil privé  
Projet de loi -34, **18**:23
- Boucher, Diane**, directrice intérimaire, Direction des communications  
Rapports des comités, dépôt, **1**:31-4,37
- Boudria, Don**, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes  
Parlementaires, code de déontologie, **18**:16-31
- Carstairs, Sharon**, leader du gouvernement au Sénat  
Parlementaires, code de déontologie, **5**:9-34; **18**:18,31-45
- Champagne-Paul, Diane**, directrice, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, ministère de l'Industrie  
Projet de loi C-15, **12**:7-14,17-25
- Chenier, John**, rédacteur, ARC Publications  
Projet de loi C-15, **13**:31-3,37-8,41-52
- Clark, Peter**, président, Grey, Clark, Shih et Associés Limitée  
Projet de loi C-15, **13**:5,10,14-8,22-4
- Clark, Robert**, commissaire à l'éthique, province de l'Alberta  
Parlementaires, code de déontologie, **8**:5-6,10-29
- Comeau, Gerald J.**, Sénat du Canada  
Pêches et océans, Comité sénatorial, **3**:30-7
- Conacher, Duff**, coordonnateur, Démocratie en surveillance; président de la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire  
Parlementaires, code de déontologie, **7**:4-21  
Projet de loi C-15, **13**:33-7,40,45-53
- Gibson, Dale**, professeur, University of Alberta  
Parlementaires, code de déontologie, **10**:11-5,18-21
- Grainger, Brian**, Grainger et associés  
Projet de loi C-15, **13**:30-1,38-42,47,51-3
- Gray, Herb**  
Parlementaires, code de déontologie, **9**:5-20
- Hudon, Raymond**, professeur, Université Laval  
Parlementaires, code de déontologie, **16**:38-57
- Hughes, Ted**, commissaire aux conflits d'intérêts, Territoires du Nord-Ouest  
Parlementaires, code de déontologie, **8**:6-8,11-9,22-9
- Keith, Brendan**, greffier principal, Justice, et registraire des intérêts des lords, Chambre des lords  
Parlementaires, code de déontologie, **11**:10-35; **16**:10-29,31-6
- Kieley, Geoffrey P.**, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement  
Projet de loi C-15, **14**:40
- Legault, Pierre**, avocat général principal, ministère de l'Industrie  
Projet de loi C-15, **12**:11,14-7,21-5
- Maingot, Joseph** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-34, **18**:102-14
- Mancuso, Maureen**, professeure, University of Guelph  
Parlementaires, code de déontologie, **10**:36-49
- Marleau, Robert** (présentation personnelle)  
Projet de loi C-34, **18**:79-102
- Mercer, Peter**, professeur, University of Western Ontario  
Parlementaires, code de déontologie, **10**:52-71



**Smith, David**, Professor, University of Saskatchewan  
Parliamentarians, code of conduct, **10:6-11,16-20**

**Stewart, John** (Personal presentation)  
Parliamentarians, code of conduct, **10:22-35**

**Williams of Mostyn**, Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords, House of Lords  
Parliamentarians, code of conduct, **11:8-16,19-22,25-34; 16:6-15, 18-33,36-7**

**Wilson, Howard**, Ethics Counsellor, Industry Department  
Bill C-15, **14:22-38**  
Parliamentarians, code of conduct, **6:5-21**

**Young, Margaret**, Researcher, Library of Parliament  
Bill C-34, **18:130-1**

**O'Brien, Gary**, sous-greffier et greffier principal, Services législatifs, Sénat du Canada  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, **12:26-8,31**

**O'Hara, Kathy**, sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé  
Parlementaires, code de déontologie, **6:21-35**

**Osborne, Coulter**, commissaire à l'intégrité, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario  
Parlementaires, code de déontologie, **15:7-28**

**Presseault, Carole**, présidente, Institut de relations gouvernementales du Canada  
Projet de loi C-15, **13:5-17,20-6,29-30**

**Robert, Charles**, greffier principal, Procédure, Sénat du Canada  
Rapports des comités, dépôt, **1:24-8**  
Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, **1:18,21-2**

**Robertson, James**, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement  
*Défense (La) de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, réponse du gouvernement, **3:17-9,28**  
Projet de loi C-34, **18:127-31**  
Rapports des comités, dépôt, **1:28-9**  
*Règlement du Sénat*, mise à jour, **12:29**  
Réunions des comités particuliers pendant les ajournements du Sénat, **2:9-10**

**Rock, Allan**, ministre de l'Industrie  
Projet de loi C-15, **14:7-21**

**Scott, John**, avocat général, Institut de relations gouvernementales du Canada  
Projet de loi C-15, **13:5,10-9,23-30**

**Silverthorn Finlay, Mary Anne**, présidente, Association des conjoints parlementaires  
Parlementaires, code de déontologie, **7:22-32**

**Smith, David**, professeur, University of Saskatchewan  
Parlementaires, code de déontologie, **10:6-11,16-20**

**Stewart, John** (présentation personnelle)  
Parlementaires, code de déontologie, **10:22-35**

**Williams of Mostyn**, lord du Sceau privé et leader de la Chambre des lords, Chambre des lords  
Parlementaires, code de déontologie, **11:8-16,19-22,25-34; 16:6-15, 18-33,36-7**

**Wilson, Howard**, conseiller en éthique, ministère de l'Industrie  
Parlementaires, code de déontologie, **6:5-21**  
Projet de loi C-15, **14:22-38**

**Young, Margaret**, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement  
Projet de loi C-34, **18:130-1**









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5













